Petite enfance, grands défis II

ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL



OCDE

ÉDITIONSOCDE

Petite enfance, grands défis II

ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Starting Strong II
Early Childhood Education and Care

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE *rights@oecd.org* ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, *contact@cfcopies.com* ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, *info@copyright.com*.

Avant-propos

Historique de l'examen thématique de l'OCDE

Le Comité de l'éducation[1]*, en mars 1998, a lancé l'examen thématique de la* Politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. *Ce sont les ministres de l'Éducation qui, lors de leur réunion de 1996 sur le thème* Faire de la formation tout au long de la vie une réalité pour tous, *sont à l'origine de ce projet sur la prime enfance. Dans leur communiqué, ils avaient accordé un rang élevé de priorité à l'amélioration de l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfance (EAJE) et au relèvement de la qualité de ce service. Dans l'optique du Comité de l'éducation, la nécessité de renforcer le socle de la formation tout au long de la vie justifiait cet examen. Non seulement l'offre de services d'accueil et d'éducation de la prime enfance était jugée nécessaire pour garantir l'accès des femmes au marché du travail mais on considérait aussi de plus en plus que l'éveil des enfants à un âge précoce constituait le fondement des activités d'apprentissage et de développement ultérieures. Assortis de mesures efficaces dans le domaine budgétaire, social et de l'emploi pour accompagner les parents et les localités, les programmes en faveur de la prime enfance devaient normalement aider tous les enfants à avoir un départ équitable dans la vie et contribuer à l'équité devant l'éducation et à l'intégration sociale.*

Lors de la réunion de 1998, douze pays – l'Australie, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède – se sont portés volontaires pour entreprendre un examen de leurs politiques et services d'EAJE. Entre 1998 et 2000, des équipes d'examinateurs de l'OCDE ont effectué des missions dans les douze pays participants[2]*. Les examens conduits dans ces pays, associés à une consultation minutieuse des coordonnateurs nationaux de la politique d'EAJE dans les pays participants, ont formé le fondement d'un rapport comparatif publié par le Secrétariat de l'OCDE sous le titre* Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil *(OCDE, 2001). Cette publication a été diffusée à l'occasion d'une Conférence internationale accueillie du 13 au 15 juin 2001 à Stockholm par le ministère suédois de l'Éducation et de la Science.*

Afin d'élargir le champ de cet examen, le Comité de l'éducation de l'OCDE a autorisé un deuxième cycle d'examens en novembre 2001. Huit pays supplémentaires y ont participé : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, la Corée, la France, la Hongrie, l'Irlande et le Mexique. Ce deuxième cycle d'examens a commencé à l'automne 2002 et s'est terminé durant l'hiver 2004. Une série de quatre ateliers thématiques a été organisée en parallèle par le Secrétariat à l'intention des coordonnateurs nationaux sur des thèmes importants pour l'élaboration des politiques à l'échelle nationale, à savoir : le financement, les programmes d'enseignement et la pédagogie, les besoins de données et l'éducation des tout jeunes enfants appartenant à des minorités et issus de familles à faibles revenus. Au total, au cours de la période de six ans allant de 1998 à 2004, 20 pays environ ont pris part à des examens et 24 aux ateliers organisés sur des questions traitant de la politique d'EAJE. Ces pays représentent une diversité de contextes socio-économiques et politiques ainsi que des stratégies d'action variées en matière d'accueil et d'éducation des tout jeunes enfants.

Finalité et contenu du rapport

Le premier rapport comparatif intitulé Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001) a permis de repérer dans les politiques d'EAJE couronnées de succès huit éléments essentiels mis en lumière lors de l'examen de ces politiques ainsi que des services assurés dans ce domaine dans les douze premiers pays considérés. Ces éléments essentiels étaient les suivants :*

- *Une approche systémique et intégrée à la politique de l'EAJE.*
- *Un solide partenariat, sur un pied d'égalité, avec le système éducatif.*
- *Une stratégie d'accès universel en accordant une attention spéciale aux enfants ayant besoin d'un soutien particulier.*
- *Un investissement public considérable dans les services et les infrastructures.*
- *Une stratégie participative pour l'amélioration et l'assurance de la qualité.*
- *Une formation et des conditions de travail appropriées pour le personnel, toutes formes de services confondues.*
- *Une attention régulière à la collecte de données et au suivi.*
- *Un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation.*

On a passé en revue ces différents aspects dans le présent ouvrage (chapitres 2 à 9) afin d'examiner les progrès accomplis dans ce domaine par les pays participants à l'examen. Les recherches découlant du deuxième cycle montrent très clairement que la politique menée dans le domaine de l'EAJE s'articule autour de ces huit aspects. Les récents examens attestent de nouveau de la place centrale de ces aspects dans l'élaboration des politiques et illustrent, par des exemples, de nouvelles lignes de conduite adoptées par les pays dans ce domaine. Dans le présent ouvrage, plusieurs domaines d'action sont approfondis : la gouvernance des systèmes d'EAJE ; l'impact des stratégies de financement sur la qualité ; des stratégies pédagogiques très différentes. À l'instar de Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001) le présent rapport décrit également certains des facteurs conceptuels qui influent sur la politique dans le domaine de l'EAJE, en particulier la nécessité grandissante de protéger l'égalité des chances pour les femmes dans l'organisation des services d'EAJE (chapitre 1). En conclusion, le chapitre 10 propose pour la considération des autorités les dix domaines de politique suivants :*

1. *Prendre en compte le contexte social du développement des jeunes enfants.*
2. *Placer au cœur des travaux sur l'EAJE le bien-être et le développement et l'apprentissage précoces de l'enfant, tout en respectant ses désirs et ses stratégies d'apprentissage.*
3. *Créer les structures de gouvernance nécessaires pour assurer la responsabilité et l'assurance de la qualité du système.*
4. *Développer avec les parties prenantes des lignes directrices générales et des normes de programmes pour tous les services d'EAJE.*
5. *Fonder l'estimation du financement public de l'EAJE sur la réalisation des buts pédagogiques de qualité.*
6. *Réduire la pauvreté infantile et l'exclusion par des politiques budgétaire, sociale et de l'emploi en amont et accroître les ressources destinées aux enfants avec divers besoins en matière d'apprentissage dans les programmes d'accès universel.*
7. *Encourager l'implication de la famille et de la communauté dans les services aux jeunes enfants.*
8. *Améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel d'EAJE.*

9. *Accorder aux services des jeunes enfants liberté, financement et soutien.*
10. *Aspirer à un système d'EAJE qui favorise l'apprentissage au sens large, la participation et la démocratie.*

Notes

1. Le Comité de l'éducation de l'OCDE est un espace de dialogue pour les ministères de l'Éducation des pays membres. Il se réunit au siège de l'Organisation deux fois par an pour débattre de la politique de l'éducation et de questions s'y rapportant.
2. Une description plus détaillée des objectifs de l'examen, de son cadre analytique et de la méthode utilisée se trouve dans OCDE, « Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review: Major Issues, Analytical Framework, and Operating Procedures » (1998, Paris). Il est possible d'obtenir des informations sur les missions sur place et les comptes rendus d'examen sur le site Internet du projet : *www.oecd.org/els/education/reviews*.

Remerciements

Au Secrétariat de l'OCDE, John Bennett était chargé des examens de la politique relative à la petite enfance et, conjointement avec Mme Collette Tayler, Queensland University of Technology, Australie, de la rédaction du présent ouvrage. Le projet a été réalisé, au sein de la Direction de l'éducation, par la Division des politiques d'éducation et de formation sous la supervision d'Abrar Hasan. Sabrina Leonarduzzi et Tyra Malzy ont apporté leur aide pour les questions administratives et statistiques et nous leur en sommes très reconnaissants. Rien n'aurait été possible sans le concours permanent du Comité de l'éducation de l'OCDE et des coordonnateurs nationaux pour l'EAJE dans les 20 pays examinés. Les coordonnateurs ainsi que les commissions nationales ont inlassablement donné de leur temps et de leur savoir pour organiser les examens et pour revoir les profils nationaux figurant dans le rapport. Le très haut niveau de compétence des membres des équipes d'examinateurs a également été un élément capital dans la réussite de l'étude. Le Secrétariat souhaite également remercier les nombreux hauts fonctionnaires et experts de la petite enfance qui ont communiqué une information en retour au sujet des avant-projets du rapport. Bien que ces personnes ne soient pas nommément citées, leur aide a été fort apprécié ; elles ne sont en aucun cas responsables des erreurs ou des inexactitudes figurant dans ce texte qui sont de la seule responsabilité des auteurs. Nous souhaitons également rendre sincèrement hommage à Michelle Neuman pour le travail accompli dans le premier volume de *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) qui a servi de modèle pour le présent rapport.

Table des matières

Résumé 11

Chapitre 1. **Pourquoi les pays investissent dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants** 21
1. Le développement de l'économie de service et l'entrée des femmes dans le salariat 22
2. Concilier emploi et responsabilités familiales d'une manière plus équitable pour les femmes 25
3. Problèmes démographiques : baisse de la fécondité et immigration continue 34
4. Agir contre la pauvreté infantile et le handicap scolaire 37
5. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en tant que bien public 41

Notes 44

Références 45

Chapitre 2. **Une approche systémique et intégrée des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants** 49
1. Des cadres politiques coordonnés à des niveaux centralisés et décentralisés 51
2. Désigner un ministère de tutelle 52
3. Coordination des niveaux central et décentralisé 55
4. Une approche collaborative et participative de la réforme 58
5. Liens entre services, professionnels et parents au niveau local 60

Notes 61

Références 61

Chapitre 3. **Un partenariat fort et égal avec le système éducatif** 63
1. Une approche unifiée de l'apprentissage 65
2. Assiste-t-on à la scolarisation des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants ? 68
3. Faciliter les transitions pour les enfants 71

Notes 77

Références 77

Chapitre 4. **Une approche universelle de l'accès et une attention particulière aux enfants ayant des besoins spéciaux** 81
1. Fournir un accès universel et approprié pour tous les enfants de 3 à 6 ans 84
2. Augmenter la fourniture de services publics pour les enfants de moins de 3 ans 94
3. Garantir l'égalité d'accès de tous les enfants à des services d'EAJE de qualité 103

Notes 109

Références 110

Chapitre 5. **Les investissements publics dans les services et l'infrastructure** 113
1. Qui bénéficie des investissements dans les services d'EAJE ? 114
2. Combien les pays dépensent-ils pour les services d'EAJE ? 116

3. Mobiliser de nouvelles ressources pour le secteur de l'EAJE 120
4. Comment les gouvernements financent-ils les services d'EAJE ? 123
5. Coûts de l'accueil des enfants pour les parents 127
6. Le mode de financement choisi a-t-il un impact sur la qualité du système ? 128
7. Une politique efficace comprend aussi des investissements dans l'administration et les services de soutien 135

Notes 135

Références 137

Chapitre 6. **Amélioration de la qualité et de l'assurance qualité par une approche participative** 141
1. Qualité et réglementation en matière d'EAJE 143
2. L'état de la réglementation de l'EAJE dans les pays de l'OCDE 146
3. Les initiatives destinées à améliorer la réglementation et les normes de qualité 148
4. L'utilisation de cadres pédagogiques et de programmes 151
5. Deux grandes approches à l'origine des programmes d'EAJE 152
6. Que font les pays pour promouvoir une culture participative de la qualité dans les services d'EAJE ? 163

Notes 173

Références 174

Chapitre 7. **Une formation et des conditions de travail appropriées pour le personnel d'éducation et d'accueil des jeunes enfants** 179
1. La qualité du système d'EAJE exige une formation appropriée et des conditions de travail satisfaisantes pour le personnel 180
2. Profils des professionnels dans les secteurs de l'EAJE 187
3. Réflexion nouvelle concernant les principaux professionnels des services à la petite enfance 192
4. Formation initiale et en cours d'emploi 195
5. Rémunération et conditions de travail 196
6. Stratégies de recrutement d'effectifs diversifiés où les deux sexes sont représentés 198

Notes 201

Références 202

Chapitre 8. **Une attention systématique à la collecte de données et au suivi** 205
1. Création de bases de données complètes pour les jeunes enfants et les services qui leur sont destinés 206
2. Mesures en vue d'améliorer la collecte de données sur l'EAJE 209
3. Établir une procédure nationale pour la collecte et la fourniture de données fiables sur l'EAJE 212
4. Le suivi des systèmes d'EAJE 214
5. Approches plus participatives en matière de collecte de données et de suivi 216

Notes 217

Références 218

Chapitre 9. **Un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation** 219
1. Quels types de recherche sont les plus courants ? 221
2. Élargissement des programmes de recherche sur l'EAJE 226
3. Quelques défis dans le domaine de la recherche 232

Notes 235

Références 236

Chapitre 10. **Observations finales sur le plan de l'action** 239
1. Domaines d'action à étudier 240
2. Observations finales 257

Notes 260

Références 261

Annexe A. **Terminologie utilisée dans le rapport** 263

Annexe B. **Portée de l'examen de l'EAJE ainsi que la méthodologie employée** 268

Annexe C. **Données utilisées pour les graphiques** 277

Annexe D. **Synthèse des travaux de recherche internationaux justifiant les investissements publics dans l'EAJE** 288

Annexe E. **Profils pays. Survol des systèmes d'EAJE dans les pays participants** 299

Annexe F. **Membres des équipes d'examinateurs** 499

Encadrés

1.1. La croissance économique en Irlande 24
2.1. Une politique de développement de l'enfant coordonnée au niveau décentralisé au Canada 56
2.2. Une approche participative du développement de l'EAJE en Finlande 59
3.1. Politique d'éducation et d'accueil à Nuevo Leon, Mexique 74
4.1. Développement de nouveaux services en Hongrie pour les enfants de moins de 3 ans Csemete Gyermekcentrum (Children's Centre), Szekesfehervar 95
4.2. Le projet pilote Mo.Ki (*Monheim für Kinder* – Monheim pour les enfants) en Westphalie, Allemagne 108
5.1. Subventions aux services d'EAJE pour les familles françaises 118
6.1. Règles régissant l'*Arkansas Better Chance Program* (ABC), États-Unis 150
6.2. Le cadre américain *No Child Left Behind* (NCLB) 156
6.3. Han-Mi, un centre coréen inspiré des écoles de Reggio Emilia 167
6.4. Implication des parents dans l'éducation préscolaire – l'exemple des États-Unis 172
8.1. *Statistics Austria* – le rôle du bureau des statistiques nationales 213
9.1. Le projet EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*) réalisé au Royaume-Uni 224
9.2. Diversité dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants 230
9.3. Un instrument d'autoévaluation orienté sur les processus pour les établissements d'accueil (PSIC) en Belgique (Flandre) 234
10.1. Mise au point du programme d'EAJE en Finlande de 2000 à 2003 245

Tableaux

1.1. Droit au congé inscrit dans la législation dans certains pays de l'OCDE 27
1.2. Indicateurs de risque utilisés dans l'étude sur les prestations d'éducation préscolaire (EPPE) au Royaume-Uni, 1997-2007 37
2.1. Actions en faveur d'une approche plus systémique des services d'EAJE dans certains pays 53
4.1. Principales formes de structures d'EAJE dans les pays participants 85
4.2. Droits aux prestations de l'EAJE dans les pays de l'OCDE 89
4.3. Politiques concernant les congés maternité, paternité et parentaux 101
5.1. Estimation de l'investissement par enfant pour un programme de qualité pour jeunes enfants 120
5.2. Principales formes de financement des services d'EAJE (0 à 6 ans) dans une sélection de pays 125
6.1. Exigences nationales dans certains pays de l'OCDE pour l'accueil familial de jour et les crèches agréés et l'éducation préscolaire publique 147
6.2. Caractéristiques des deux traditions en matière de programmes 160
6.3. Programmes d'EAJE dans plusieurs pays de l'OCDE 164
7.1. Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE 181

7.2. Une typologie simplifiée des professionnels dirigeants dans l'éducation des jeunes enfants 188
8.1. L'utilisation des services d'accueil des enfants en Flandre 210

Graphiques

1.1. Proportion emploi/population des femmes et des hommes de 25 à 34 ans dans les pays de l'OCDE, 1980 et 2004 23
1.2. Proportions respectives du travail à temps partiel et à temps plein dans l'emploi total féminin, 2004 25
1.3. Congé parental réel 28
1.4. Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total : hommes et femmes, 2004 30
1.5. Proportions emploi/population des hommes et des femmes (25 à 54 ans), 2004 32
1.6. Population vieillissante et population immigrée dans l'OCDE 34
1.7. Incidence des transferts sociaux sur la pauvreté infantile 38
1.8. Proportion de parents isolés dans les familles de certains pays de l'OCDE 39
1.9. Taux de retour sur investissement dans le capital humain à niveau d'investissement égal à tous les âges 43
4.1. Taux d'inscription à une EAJE réglementée et à l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans 87
4.2. Taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 3 ans et taux d'accès des enfants de moins de 3 ans aux services d'EAJE agréés 97
4.3. Stratégies à l'égard des enfants de moins de 3 ans et de leurs parents 104
5.1. Principaux résultats de l'étude Perry sur l'école préprimaire parmi le groupe d'âge des 40 ans 115
5.2. Investissement public dans les services aux familles et aux jeunes enfants, en pourcentage du PIB 117
5.3. Dépenses publiques consacrées aux services d'EAJE (0 à 6 ans) dans une sélection de pays de l'OCDE 117
5.4. Dépenses publiques et privées au titre de l'éducation préprimaire (enfants de 3 à 6 ans seulement), en pourcentage du PIB 124
7.1. Salaire horaire moyen des employés de la petite enfance (incluant les assistantes maternelles mais pas les enseignants) par rapport à des métiers exigeant des qualifications équivalentes 197
10.1. Taux de pauvreté infantile relatifs dans les pays riches 249

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Résumé

Introduction

La qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) reste ces dernières années l'une des grandes priorités des gouvernements. La prise de conscience par l'opinion des écarts de niveaux de prestation et de la qualité insuffisante des services, a fait de la question de l'accueil des enfants et des structures périscolaires un enjeu électoral dans de nombreux pays. L'idée selon laquelle une inscription précoce des jeunes enfants dans les services d'EAJE leur permet de prendre un bon départ dans la vie est de plus en plus répandue, en particulier pour les enfants issus de catégories à faibles revenus et de familles dont la langue maternelle n'est pas la langue d'enseignement du pays.

Douze pays s'étaient portés volontaires pour participer au premier cycle d'examen entre 1998 et 2000. Reconnaissant l'intérêt de l'examen et la qualité des recommandations formulées dans le premier rapport, le Comité de l'éducation de l'OCDE a autorisé la mise en œuvre d'un second cycle auquel huit pays ont participé. Les deux volets d'examen se sont fondés sur une approche large et globale prenant en compte la façon dont les politiques, les services, les familles et les collectivités peuvent soutenir le développement et l'apprentissage des jeunes enfants.

Chapitre 1 – Pourquoi les pays investissent dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants

Les pouvoirs publics s'intéressent aux questions relatives à l'EAJE en premier lieu pour les raisons suivantes : accroître le taux d'activité des femmes, mieux concilier le travail et la vie de famille sur une base plus équitable pour les femmes, s'attaquer aux problèmes démographiques auxquels les pays de l'OCDE sont confrontés (en particulier la baisse des taux de fécondité et le vieillissement général des populations), ainsi que la nécessité de lutter contre la pauvreté infantile et les handicaps scolaires. Dans la mesure où la prospérité économique dépend du maintien d'un rapport emploi/population élevé, la volonté d'augmenter le taux d'activité des femmes est l'un des principales raisons pour lesquelles les pouvoirs publics souhaitent développer les services d'EAJE. Les gouvernements européens, en particulier, ont mis en place des politiques familiales et d'accueil des enfants pour stimuler la natalité et aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Les autorités s'intéressent également à l'EAJE pour des questions d'immigration. L'immigration contribue largement à l'économie des pays, mais elle peut également soulever des problèmes au niveau de la main-d'œuvre, dans le domaine social et dans le secteur de l'enseignement. Les parents immigrés peuvent avoir des difficultés à trouver du travail, les taux de pauvreté infantile et familiale peuvent augmenter (entre 1995 et 2001, les taux de pauvreté infantile ont augmenté ou sont restés stables dans 17 des 24 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données) et les enfants issus de l'immigration peuvent rencontrer des difficultés à l'école. Des services d'EAJE

complets contribuent à l'intégration des familles ayant de jeunes enfants. Ils comprennent entre autres des services de santé infantile et d'orientation, et contribuent largement à préparer les jeunes enfants à l'école. L'idée que l'éducation des jeunes enfants devrait être considérée comme un *bien public* a de plus en plus de partisans et sa promotion a été fortement encouragée par les recherches de spécialistes de l'économie de l'éducation.

Chapitre 2 – Une approche systémique et intégrée des politiques de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants

Le chapitre 2 passe en revue cinq défis liés à l'élaboration des politiques et à la coordination des services d'EAJE : formuler de manière concertée les politiques au niveau central ; désigner un ministère de référence, assurer la coordination entre l'échelon central et les échelons décentralisés, adopter une approche participative qui encourage la collaboration pour la réforme, et créer des liens entre les services, les professionnels et les parents au niveau local. On constate dans ce chapitre qu'il est particulièrement difficile de coordonner l'élaboration des politiques de la petite enfance au niveau central car celles-ci ne visent pas seulement à assurer l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, mais concernent aussi l'emploi des femmes et l'égalité des chances, le développement des enfants et les problèmes de pauvreté infantile, l'offre de main-d'œuvre, la santé, la protection sociale et la poursuite de la scolarité.

Deux stratégies de coordination sont examinées dans *Petite enfance, grands défis – Volume II* : la création d'*organismes de coordination interministériels* et/ou la désignation d'un *ministère ou organisme public de référence*. L'étude montre que les mécanismes de coordination peuvent fonctionner de manière satisfaisante lorsqu'ils sont mis en place dans un but spécifique. La responsabilité de l'élaboration des politiques d'EAJE est désormais partagée dans de nombreux pays de l'OCDE entre le gouvernement et les administrations locales. L'une des conséquences positives de la décentralisation a été l'intégration des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants au niveau local, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins locaux. La décentralisation peut aussi créer certains problèmes. Les expériences tirées des examens de l'OCDE donnent à penser que la délégation des pouvoirs et des responsabilités peut accentuer les différences dans l'accès et la qualité entre les régions. Il semble important de veiller à ce que les services de la petite enfance s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale bien pensée qui, d'une part, permet de déléguer les pouvoirs aux autorités locales et, d'autre part, fixe un cadre national pour la formulation des objectifs, la législation et la réglementation, le financement, les critères relatifs au personnel et les normes applicables aux programmes.

Chapitre 3 – Un partenariat fort et égal avec le système éducatif

La recherche semble indiquer qu'une approche plus homogène de l'apprentissage devrait être adoptée dans le système d'éducation des jeunes enfants comme à l'école primaire, et qu'il faut s'attaquer aux difficultés rencontrées par les jeunes enfants au moment de leur entrée à l'école. La volonté d'adopter une approche plus uniforme de l'apprentissage a conduit à des choix différents. La France et les pays anglophones ont adopté une approche axée sur la « préparation à l'école », qui met globalement l'accent sur le développement cognitif au cours

des premières années et l'acquisition de tout un ensemble de connaissances, de compétences et de dispositions. L'inconvénient intrinsèque de cette démarche réside dans l'utilisation de programmes et de méthodes mal adaptés à la psychologie et aux stratégies d'apprentissage innées des jeunes enfants. Dans les pays qui ont une tradition de pédagogie sociale (les pays nordiques et ceux d'Europe centrale), les années passées dans le jardin d'enfants sont considérées comme une préparation générale à la vie et l'étape fondatrice de l'apprentissage tout au long de la vie. Faciliter les transitions pour les enfants constitue un aspect délicat des politiques dans tous les systèmes[1]. Généralement, les transitions stimulent la croissance et l'éveil, mais si elles sont trop brutales et opérées sans précaution, le risque de régression et d'échec – en particulier chez les jeunes enfants – est réel.

Chapitre 4 – Une approche universelle de l'accès et une attention particulière aux enfants ayant des besoins spéciaux

Un accès universel n'implique pas nécessairement de parvenir à une couverture complète, dans la mesure où il existe des variations dans la demande de services d'EAJE à différents âges et dans différents contextes familiaux. Cela suppose en revanche de mettre des services à disposition de tous les enfants pour les parents qui le souhaitent. Une approche universelle de l'accès s'oppose à une approche ciblée de l'EAJE, au titre de laquelle les autorités fournissent des fonds publics en priorité aux programmes destinés à des groupes d'enfants sélectionnés. Le chapitre 4 examine la notion d'accès dans toute sa complexité et définit les principes qui doivent régir un accès universel et adapté. Ce chapitre traite également de l'accueil périscolaire ainsi que des efforts consentis par les pays pour accroître l'offre. Certains des principaux tableaux et graphiques contenus dans le rapport figurent dans ce chapitre : les principaux types de structures d'EAJE, les taux d'inscription des enfants de 3 à 6 ans dans les services d'EAJE, les droits aux prestations d'EAJE dans les pays de l'OCDE, les pourcentages d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans des services agréés, et les politiques de congé maternité, paternité et parental.

Chapitre 5 – Les investissements publics dans les services et l'infrastructure

Le chapitre 5 analyse la question essentielle des investissements publics dans les services destinés aux jeunes enfants. Quelques pays dont les dépenses publiques en faveur des services destinés aux enfants étaient autrefois relativement faibles ont notablement accru leurs dépenses ces dernières années. Pourtant, d'après les chiffres fournis par les experts sur le montant qui devrait être dépensé par enfant dans un programme de qualité, les pays de l'OCDE – à l'exception des pays nordiques – consacrent des sommes insuffisantes aux services d'EAJE[2]. Le chapitre examine ensuite la façon dont les pays financent les services d'EAJE, ainsi que la question de savoir si les modalités de financement utilisées – en particulier le financement direct des services ou le versement d'aides aux parents – ont un impact sur la qualité d'ensemble du système. Les faits donnent à penser que le financement public direct des services se traduit par un pilotage plus efficace des services d'accueil des jeunes enfants par les pouvoirs publics, des économies d'échelle, une meilleure qualité au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et un accès plus juste que les systèmes de versement d'aides aux parents.

Chapitre 6 – Amélioration de la qualité et de l'assurance qualité par une approche participative

Le chapitre 6 porte sur la réglementation et sur les démarches adoptées en matière de qualité. Dans bien des pays de l'OCDE, le degré de réglementation des services destinés aux enfants de moins de 3 ans est préoccupant : la majorité des services d'accueil sont privés et échappent à toute réglementation, la formation du personnel et les programmes pédagogiques laissant particulièrement à désirer. Dans le secteur de l'éducation des jeunes enfants, le normes structurelles de base, en ce qui concerne par exemple l'adéquation des locaux et de l'espace réservé aux enfants, les taux d'encadrement, les cadres pédagogiques, la formation et les diplômes du personnel, etc., sont généralement respectées. Toutefois, leur application dans la pratique peut varier, en particulier concernant les taux d'encadrement. La participation des parents est généralement organisée, mais se situe à différents degrés. Ce chapitre examine également la question des cadres pédagogiques et de l'élaboration des programmes. On distingue deux approches différentes en matière de programmes : l'approche de l'éducation préscolaire et l'approche de la pédagogie sociale. Les caractéristiques de l'une et de l'autre sont comparées selon un certain nombre de critères. Pour résumer, on observe dans l'éducation préscolaire traditionnelle une approche plus centralisatrice et académique du contenu des programmes et des méthodes, alors que les cadres pédagogiques dans la tradition de la pédagogie sociale se situent davantage au niveau local, sont centrés sur l'enfant et ont un caractère global.

Chapitre 7 – Une formation et des conditions de travail appropriées pour le personnel de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants

Le chapitre 7 fait un état des lieux de la situation du personnel des services d'EAJE et de leurs niveaux de formation dans l'ensemble des pays examinés, et met en lumière de nouvelles pistes de réflexion sur les types de compétences les plus appropriés dans ce secteur. Le tableau est contrasté : des niveaux professionnels acceptables sont enregistrés dans les pays nordiques, mais seulement en éducation préscolaire dans la plupart des autres pays. Des déséquilibres nets entre les sexes et en matière de diversité existent également au sein de la profession dans tous les pays étudiés. Le rapport souligne également que les niveaux de formation en cours d'emploi varient grandement selon les pays et entre le secteur de l'éducation et celui de l'accueil. À cause de l'insuffisance des financements, nombre des organismes privés, collectifs ou bénévoles qui font partie de systèmes de marché mixtes sont incapables de fournir à leur personnel une formation en cours d'emploi régulière et/ou des heures affectées à la formation pendant le temps de travail afin d'améliorer la pratique pédagogique.

Les chiffres provenant de divers pays révèlent un écart important entre les salaires du personnel d'accueil des jeunes enfants et les rémunérations des enseignants, les premiers ayant, dans la plupart des pays, reçu une formation médiocre et percevant des salaires proches du salaire minimum. Il n'est donc pas surprenant que les taux de rotation du personnel dans le secteur de l'accueil des enfants soient élevés. Les stratégies de recrutement d'effectifs diversifiés où les deux sexes sont représentés sont examinées. Malgré de bonnes intentions, la plupart des pays ne recrutent pas un nombre suffisant d'hommes ou d'employés appartenant à des minorités dans les services d'EAJE. Il existe

dans les pays examinés d'excellents programmes propices à l'intégration, mais ils sont généralement isolés et rarement étendus à l'ensemble du système.

Chapitre 8 – Une attention systématique à la collecte de données et au suivi

Pour que les politiques d'EAJE soient solidement étayées et réalistes, les administrations doivent organiser de manière plus énergique la collecte des données et le suivi dans le domaine de l'EAJE. Il est possible de rendre l'élaboration des politiques plus rationnelle si des données sont collectées chaque année sur les aspects essentiels de l'accueil de la petite enfance, à savoir la demande, l'offre et l'utilisation des places dans l'EAJE ; le volume et la répartition des financements publics ; la situation socio-économique des enfants accueillis dans les services et en dehors de ceux-ci ; le recrutement et les niveaux de formation du personnel ; les normes de qualité en vigueur ; et d'autres aspects de la prestation des services qui demandent à être analysés régulièrement. Les difficultés que pose la collecte de données dans le domaine de l'EAJE tiennent en partie au fait que ce domaine est relativement nouveau. Les systèmes de recueil d'informations à grande échelle sur la population, les ménages, la politique sociale ou l'éducation qui sont systématiquement exploités par les offices nationaux de statistique n'ont pas été créés initialement pour recueillir les types de données nécessaires pour améliorer les politiques et les services d'EAJE.

Chapitre 9 – Un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation

Le premier volume de Petite enfance, grands défis recommandait que les pouvoirs publics apportent un soutien continu aux recherches consacrées à de grands objectifs d'action. Les programmes de recherche nationaux devraient également être étendus pour inclure des disciplines et des méthodes actuellement peu représentées. Différentes stratégies visant à diffuser les résultats de la recherche auprès de divers publics devraient également être envisagées. Dans tous ces domaines, des progrès ont été accomplis. Les thèmes de recherche sont aussi plus larges et le chapitre 9 signale un regain d'intérêt pour les recherches de type qualitatif, par exemple les études sur les différences entre les sexes et les questions socioculturelles, les études sur la diversité, les analyses postmodernistes, l'observation des participants et la recherche sur les enfants. Le chapitre 9 décrit également certains types de recherche plus courants, bien que les méthodologies et les thèmes de recherche puissent différer largement d'un pays à l'autre et au sein de chaque type de recherche.

Chapitre 10 – Observations finales sur le plan de l'action

Le dernier chapitre propose, à l'intention des pouvoirs publics et des principaux acteurs de l'EAJE, dix domaines d'action à étudier :

- *Prendre en compte le contexte social du développement des jeunes enfants :* Les responsables des politiques consacrées aux jeunes enfants peuvent organiser les services concernés de manière à servir des objectifs sociaux et économiques importants, comme par exemple la consolidation de l'offre de main-d'œuvre, l'égalité des chances pour les femmes, le

bien-être familial et la cohésion sociale. Des services bien structurés aident les parents à élever leurs enfants, donnent la possibilité aux femmes de travailler et facilitent l'intégration des familles à faible revenu et immigrées dans la société. Le ministère de référence doit formuler une vision globale mais réaliste des services de la petite enfance à laquelle tous les ministères concernés, les autorités locales et les parents peuvent adhérer.

- *Placer le bien-être, le développement et l'apprentissage précoces au centre des travaux en matière d'EAJE, tout en respectant le fonctionnement de l'enfant et ses stratégies d'apprentissage naturelles :* Le bien-être et l'apprentissage des enfants sont des objectifs essentiels des services de la petite enfance, mais les services destinés aux enfants de moins de 3 ans ont souvent été considérés comme accessoires aux politiques du marché du travail, les nourrissons et les tout-petits étant affectés à des services dépourvus de véritables programmes d'éveil. Parallèlement, les services d'éducation des jeunes enfants placent souvent les enfants de 3 à 6 ans dans des classes préprimaires, qui se caractérisent par des taux d'encadrement faibles, des enseignants sans diplôme spécialisé dans la petite enfance, des environnements pédagogiques médiocres et la quasi-absence de personnel d'accueil. De nombreux pays doivent s'efforcer d'accorder une plus grande attention à l'enfant et de mieux comprendre les processus de développement et les stratégies d'apprentissage spécifiques des jeunes enfants.
- *Créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité du système :* Parmi les exemples de structures de gouvernance nécessaires, on peut citer : des entités politiques actives disposant de multiples compétences, un organisme de collecte des données et de suivi, une agence d'évaluation, un service de formation, un corps d'inspecteurs ou de conseillers pédagogiques, etc. Certaines de ces structures semblent absentes des systèmes d'EAJE, et de nombreux pays ont notamment besoin d'un conseil national de la recherche en EAJE. Des investissements importants dans la recherche, la collecte des données et le suivi sont nécessaires pour obtenir un processus d'élaboration des politiques bien informé, pour encourager la réforme des systèmes et faciliter la mise en place d'une structure de service complète.
- *Mettre au point avec les parties prenantes des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services d'EAJE :* Les cadres pédagogiques contribuent à promouvoir un niveau de qualité plus uniforme pour l'ensemble des groupes d'âge et des services, à guider et aider le personnel d'accueil et à faciliter la communication entre le personnel et les parents. Les cadres gagnent en efficacité lorsqu'ils sont élaborés en collaboration avec les principaux acteurs de l'EAJE. En général, ils proposent de grandes orientations pédagogiques et non des détails sur ce que devrait être enseigné, et définissent des objectifs dans tous les domaines du développement. Deux approches pédagogiques semblent particulièrement importantes pour le bien-être et l'apprentissage des enfants : mettre l'accent sur le comportement de l'enfant, notamment respecter ses stratégies d'apprentissage naturelles ; et utiliser largement l'écoute, les activités sous forme de projets et la documentation pour le travail auprès de jeunes enfants.
- *Prévoir les fonds publics affectés à l'EAJE de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité :* L'investissement public par enfant dans les services d'EAJE oscille entre un niveau largement inférieur et un niveau à peu près équivalent à celui de l'investissement en faveur des enfants scolarisés dans le primaire, bien que les jeunes enfants demandent

plus d'encadrement que les enfants plus âgés et qu'ils passent généralement plus de temps dans ces services. Selon des estimations de coûts fiables, la plupart des pays doivent doubler l'investissement annuel par enfant pour obtenir des taux d'encadrement acceptables et du personnel hautement qualifié. Dans les systèmes qui fonctionnent bien, les pouvoirs publics élaborent des stratégies précises et cohérentes pour une répartition efficiente des ressources, notamment des investissements dans la planification à long terme et des initiatives liées à la qualité. L'investissement doit permettre d'atteindre des objectifs pédagogiques de qualité et non simplement créer des places supplémentaires.

- *Réduire la pauvreté et l'exclusion infantiles à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi en amont, et accroître les ressources dans le cadre de programmes universels pour les enfants ayant des besoins pédagogiques divers :* Les services de la petite enfance sont particulièrement importants pour les enfants ayant des besoins pédagogiques divers, qu'ils découlent de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels, ou d'un contexte socio-économique défavorisé. Toutefois, les programmes qui leur sont destinés sont souvent irréguliers, insuffisamment financés et peu propices à l'intégration. La recherche semble indiquer que l'intégration dans des programmes universels pourrait être l'approche la plus efficace pour ces enfants et leurs familles, et qu'une intégration réussie demande plus de fonds, un personnel nombreux et spécialisé et des pédagogies bien pensées. Les programmes ciblés isolent, voire stigmatisent, les enfants admissibles et ne parviennent généralement pas à répondre aux besoins de nombre d'entre eux. Des données internationales montrent que la pauvreté infantile s'accroît dans plusieurs pays de l'OCDE. Des autorités qui consentent des efforts et des investissements importants dans des programmes ciblés – destinés à assister les jeunes enfants issus de milieux défavorisés – et qui, dans le même temps, font peu pour lutter contre la reproduction de la pauvreté familiale, incarnent l'échec d'un processus concerté d'élaboration des politiques.
- *Encourager la participation de la famille et de la collectivité aux services de la petite enfance :* Les familles jouent un rôle central en termes de soins et d'éducation des enfants, en particulier au cours de la petite enfance. Elles doivent être aidées par les centres de la petite enfance pour accompagner le développement et l'apprentissage de leurs enfants. La continuité de l'expérience des enfants d'un environnement à l'autre est grandement améliorée lorsque les parents et les membres du personnel échangent régulièrement des informations et adoptent des démarches cohérentes en matière de socialisation, de tâches quotidiennes, de développement et d'apprentissage de l'enfant. L'implication de la collectivité dans l'éducation préscolaire est importante, non seulement pour offrir des services étendus et des orientations le cas échéant, mais aussi pour créer un espace propice au partenariat avec les parents et à leur participation.
- *Améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel de l'EAJE :* Il est primordial pour la qualité des services de veiller à la formation professionnelle et aux conditions de travail des employés du secteur de la petite enfance. Dans plusieurs pays, il est également essentiel de mettre l'accent sur le perfectionnement professionnel et la pérennité des recrutements dans les services de la petite enfance. Les examens de l'OCDE relèvent un certain nombre de faiblesses en matière de politique du personnel : des niveaux de recrutement et de rémunération médiocres, en particulier dans les services d'accueil des jeunes enfants, une absence de qualification en pédagogie de la petite enfance dans les systèmes d'éducation préprimaire, la féminisation de la main-

d'œuvre et l'incapacité des équipes pédagogiques à refléter la diversité de la population pour laquelle ils sont en poste.

- *Assurer autonomie, financement et moyens aux services de la petite enfance :* Une fois que les objectifs et les normes applicables aux programmes concernant les services de la petite enfance ont été décidés dans les documents-cadres nationaux, les éducateurs et les services devraient pouvoir librement planifier, choisir ou créer les programmes qu'ils jugent adaptés aux enfants qui leur sont confiés. Disposer d'un budget indépendant et de l'autonomie nécessaire pour atteindre les objectifs nationaux permet à un personnel correctement formés d'assumer la responsabilité de choix pédagogiques qui répondent de manière adaptée aux besoins des enfants dont ils s'occupent. Le soutien ministériel en faveur de méthodes participatives de renforcement de la qualité, telles que le recours à la documentation, peut encourager l'adhésion et la motivation du personnel.
- *Aspirer à des services d'EAJE favorables à un apprentissage largement ouvert, à la participation et à la démocratie :* Il est important que des valeurs sociales plus générales se reflètent dans les systèmes de la petite enfance, notamment le respect des droits des enfants, la diversité et l'accès renforcé aux enfants ayant des besoins éducatifs particuliers et supplémentaires. Au niveau des centres, les principaux objectifs d'une approche démocratique seront de renforcer les capacités de l'enfant et de soutenir le droit fondamental des parents de participer à l'éducation de leurs enfants. Dans cette perspective, le centre d'accueil des jeunes enfants devient un espace où la valeur intrinsèque de chaque personne est reconnue, où la participation démocratique est encouragée, tout comme le respect de notre environnement commun. *Apprendre à être, apprendre à faire, apprendre à apprendre et apprendre à vivre ensemble* doivent être considérés comme des éléments essentiels du parcours de développement humain et social de chaque enfant.

Notes

1. Pour un examen des approches adoptées dans différents pays en matière de transition, voir Petriwskyj, Thorpe et Tayler, 2005, « Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004 », *International Journal of Early Years Education,* vol. 13(1), pp. 55-69.
2. D'après les estimations de Kagan et Rigby (« Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper », Center for the Study of Social Policy, 2003, Washington, DC), le programme *Head Start* et le *New York Committee for Economic Development*, ainsi que selon les chiffres fournis par le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, le montant des dépenses dans un programme de qualité est de l'ordre de 5 000 USD par enfant pour un accueil à mi-temps durant l'année scolaire, et il va de 10 000 à 15 000 USD par nourrisson/jeune enfant pour un programme d'accueil à plein temps sur l'année entière (11 mois).

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 1

Pourquoi les pays investissent dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants

Le chapitre 1 examine les raisons pour lesquelles l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont devenus une priorité des pouvoirs publics dans de nombreux pays. Au cours des dernières décennies, le développement économique et les mutations sociales rapides qu'ont connus les pays de l'OCDE ont bouleversé les schémas traditionnels d'organisation familiale et d'éducation des enfants. Parmi les facteurs immédiats ayant attiré l'attention des pouvoirs publics sur les questions d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, il faut citer : le souhait d'augmenter la participation des femmes au marché du travail ; le besoin de concilier plus équitablement travail et responsabilités familiales pour les femmes ; les défis démographiques croissants qui s'imposent aux pays de l'OCDE et en particulier aux pays d'Europe et d'Asie examinés ; enfin, la nécessité de résoudre les problèmes de pauvreté des enfants et de handicaps scolaires. Le chapitre s'achève sur une analyse des raisons pour lesquelles les pays devraient considérer l'EAJE comme un bien public au même titre que l'enseignement public.

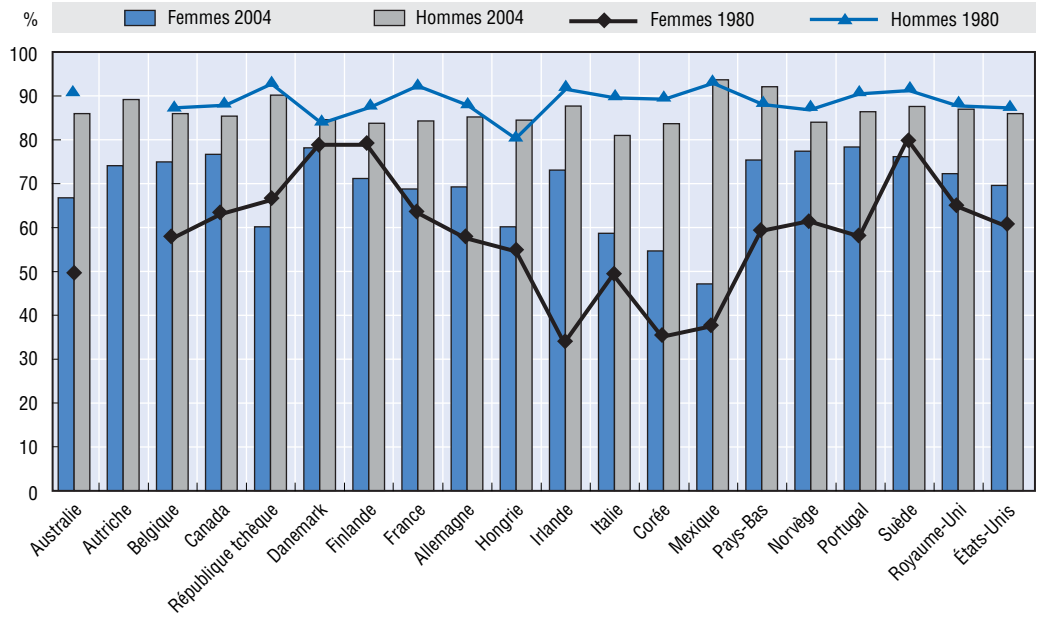
Une question cruciale qui se pose aux gouvernements des pays de l'OCDE en matière de financement de la petite enfance n'est pas celle d'investir ou non, mais de savoir dans quelles proportions et à quel niveau investir. Quel pourcentage de l'aide et des fonds publics les pouvoirs publics devraient-ils consacrer aux familles avec de jeunes enfants relevant de leur compétence ? Quels services extrafamiliaux faut-il créer ? Quel est le niveau de financement public adéquat, compte tenu du climat actuel de maîtrise des dépenses publiques ? De nouvelles sources de financement peuvent-elles être créées pour financer les services de la petite enfance à un niveau en accord avec l'impératif de qualité et d'égalité sociale ? Les pouvoirs publics devraient-ils s'engager dans la réglementation et le quadrillage des services ? Telles sont quelques-unes des questions qui font aujourd'hui débat dans tous les pays de l'OCDE, traduisant le profond changement qui s'est opéré depuis le conformisme de l'immédiat après-guerre. Les sociétés de cette époque pensaient le développement et la socialisation de l'enfant presque exclusivement en termes de relation mère-enfant, dans le cadre d'un modèle familial où l'homme était le soutien de famille. Le plus souvent, les enfants étaient gardés à la maison, principalement par la mère, éventuellement par un autre membre de la famille ou un voisin (Tizard, 1986). Ce modèle d'éducation des enfants a perdu aujourd'hui sa position dominante sous les effets de quatre grandes tendances contextuelles :

- Le développement de l'économie de service et l'afflux continu des femmes dans le salariat.
- La conciliation nécessaire du travail et des responsabilités familiales de manière plus équitable pour les femmes.
- Le défi démographique posé par la chute de la fertilité et l'augmentation de l'immigration, particulièrement dans les pays européens.
- Le besoin de rompre le cycle de pauvreté et d'inégalité qui débute dès la petite enfance.

1. Le développement de l'économie de service et l'entrée des femmes dans le salariat

Le nombre des femmes entrant dans le salariat n'a cessé de croître depuis les années 70. Cette évolution de la main-d'œuvre a été accélérée par la transformation des pays industrialisés en économies de services et du savoir, qui exigent un taux d'activité élevé pour maintenir leur niveau de croissance et de prospérité (voir graphique 1.1). De nos jours, la présence des femmes sur le marché du travail est nécessaire pour répondre à cette exigence, d'autant plus que leur niveau d'éducation supérieur et leur niveau de rémunération relativement inférieur rendent leur participation essentielle au fonctionnement des économies nationales. Une évaluation britannique récente montre, par exemple, que le travail des femmes entre désormais pour 30 % dans le PIB du Royaume-Uni (environ 40 % au Danemark et en Suède), et cela sans compter les travaux domestiques non rémunérés (Department for Education and Skills – DfES, 2004). Le taux moyen de

Graphique 1.1. **Proportion emploi/population des femmes et des hommes de 25 à 34 ans dans les pays de l'OCDE, 1980 et 2004**



Source : Base de données des statistiques de la population active de l'OCDE, 2005.

participation féminine aux économies du G7 en 2003 était de 66.4 % – soit une augmentation de 8 % par rapport à 1993.

Dans plusieurs pays de l'OCDE, plus de 75 % des femmes âgées de 25 à 54 ans font désormais partie de la population active. Un tel taux d'emploi des femmes a des répercussions importantes sur les modes d'éducation des enfants. Il est largement reconnu que passé un certain seuil de participation des femmes au marché formel du travail (généralement à partir de 50 %), les solutions privées pour répondre aux besoins de garde des enfants deviennent insuffisantes : les parents ou les autres membres de la famille travaillent aussi, et les solutions de garde d'enfants informelles ne répondent pas non plus aux besoins, pour des raisons de qualité, de pénurie et d'instabilité (American Business Roundtable, 2003 ; Dy-Hammer *et al.*, 2001).

Cette évolution de la structure de l'emploi des femmes a été l'un des ressorts des politiques de garde des enfants dans de nombreux pays. Toutefois, aborder la question de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants sous l'angle de la population active féminine ne va pas sans risques. D'abord, les enfants peuvent être perçus comme un obstacle au travail des femmes et la garde d'enfants comme un mal nécessaire. C'est pour cette raison que dans l'expression « éducation et l'accueil des jeunes enfants » le terme d'éducation vient avant celui d'accueil, le droit de l'enfant au développement et à l'éducation étant considéré comme une priorité de tous les services organisés pour les jeunes enfants. Autre risque : celui de renforcer le lien d'association entre l'éducation des enfants et les femmes, comme si l'éducation des enfants était entièrement indépendante des modalités d'emploi de la population masculine ou de l'organisation générale du travail dans nos sociétés. Certaines solutions d'éducation des enfants actuellement proposées reflètent les partages traditionnels des sexes, par exemple l'encouragement du travail à temps partiel, voire même de formes de travail irrégulières dépourvues de protection sociale. Selon une

Encadré 1.1. **La croissance économique en Irlande**

Entre 1993 et 2003, le produit intérieur brut (PIB) de l'Irlande a crû à un rythme de 7.8 % par an, soit le plus fort taux de croissance de tous les pays de l'OCDE durant cette période (OCDE, 2004d). Au cours de ces années, le nombre total d'adultes actifs a augmenté de 51 % (CSO, 2004). La demande croissante de main-d'œuvre s'est traduite par une chute du taux de chômage, l'afflux de travailleurs immigrés et une augmentation substantielle du nombre des femmes au travail. Entre 1997 et 2004, le nombre des femmes au travail a augmenté de 48.5 % (passant de 539 700 à 801 700). L'emploi à temps partiel parmi ces femmes a plus que doublé durant la même période (passant de 124 600 à 251 900), tandis que le nombre de femmes employées à temps plein augmentait de près d'un tiers (passant de 415 200 à 549 800). Bien que la croissance du PIB soit redescendue à 5 % par an, l'économie reste dynamique avec 87 000 nouveaux emplois créés en 2005.

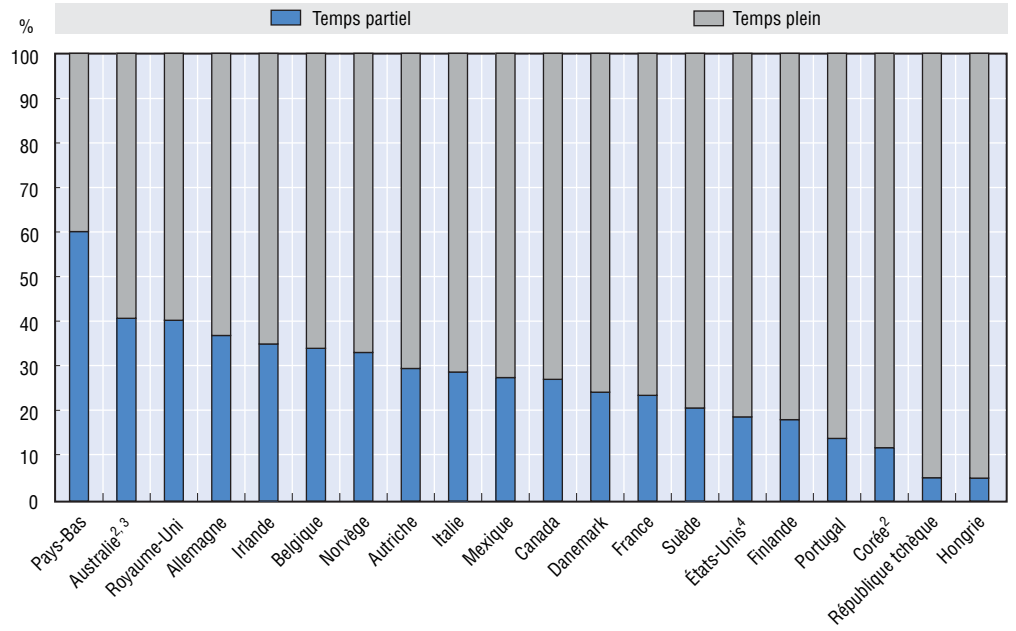
L'évolution de la participation des femmes à l'économie formelle irlandaise est aussi due à l'augmentation de leur niveau d'instruction et de leurs aspirations individuelles. De nombreuses femmes ont gagné en indépendance économique et en statut social durant cette période. Néanmoins, ces progrès n'ont pas été uniformes et de nombreuses femmes – et par conséquent de nombreux enfants – connaissent encore la pauvreté. Alors que l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation et l'augmentation des possibilités d'emploi sont les principaux moyens reconnus d'échapper à l'exclusion sociale, il est de plus en plus admis que l'investissement, en parallèle, de fonds publics dans des infrastructures de garde d'enfants de qualité à des prix abordables est aussi une stratégie essentielle pour faciliter l'accès au travail.

Ces changements ont été complétés par une sensibilité accrue de la société irlandaise aux questions de citoyenneté et de droits. Deux importantes conventions des Nations Unies ont été ratifiées par l'Irlande et transposées dans le droit irlandais : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, en 1985, et la Convention relative aux droits de l'enfant, en 1992. Dans un pays qui avait l'habitude de considérer les enfants « sous l'angle de leur statut au sein de la famille plutôt qu'en tant qu'individus en soi » (CPA, 2005, p. 20), cette sensibilité a conduit à un engagement à garantir que les politiques développées et les dispositions prises répondent aux besoins des enfants dans une société en mutation rapide.

Source : National Women's Council of Ireland, 2005.

enquête menée par la *European Foundation*, la majorité des femmes avec de jeunes enfants en Europe préféreraient une solution de garde d'enfants de qualité associée à un travail à temps plein si elles pouvaient en obtenir un (European Foundation, 2003). Le travail à temps partiel soulève aussi un grave problème d'égalité. Dans plusieurs pays, le travail à temps partiel est devenu le domaine réservé des femmes (voir graphique 1.2) avec, lorsqu'il se prolonge durant les premières années d'éducation des enfants, d'importantes répercussions sur leur carrière professionnelle, leur retraite et les gains de toute une vie (Glass et Estes, 1997). En outre, un bon nombre des emplois à temps partiel destinés aux femmes sont irréguliers ou marginaux (Autriche, Corée, Royaume-Uni et États-Unis, entre autres), c'est-à-dire que ce sont des emplois à temps partiel occasionnels et payés de la main à la main, en liquide. Dans une économie de services, nombre de ces emplois ne sont pas contractuels ni couverts par la sécurité sociale. En résumé, pour que les femmes avec de jeunes enfants puissent concilier de manière satisfaisante responsabilités familiales et

Graphique 1.2. **Proportions respectives du travail à temps partiel et à temps plein dans l'emploi total féminin, 2004**[1]



1. L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles de travail. Du fait de leur nature non contractuelle, les emplois irréguliers ou marginaux mentionnés dans le texte ne sont pas compris dans ces chiffres officiels.
2. Heures effectives au lieu des heures habituelles.
3. L'emploi à temps partiel est basé sur les heures ouvrées dans tous les emplois.
4. Les estimations portent sur les travailleurs salariés seulement. Les emplois à temps partiel occasionnels ne sont pas considérés.

Source : OCDE (2005c).

égalité des chances, les pouvoirs publics vont devoir revoir l'organisation du marché du travail tout en offrant des services de garde d'enfant professionnels, fiables et stimulants pour les enfants. De plus, l'équité[1] entre les sexes exige que la garde des enfants et les travaux domestiques ne soient pas confinés à la seule responsabilité des femmes.

2. Concilier emploi et responsabilités familiales d'une manière plus équitable pour les femmes

La littérature et les recherches sur la question de l'égalité des chances distinguent trois importantes difficultés auxquelles les femmes se heurtent encore dans nos sociétés actuelles : la conciliation de la maternité avec une carrière professionnelle, l'égalité des chances au travail, et une partage plus équitable de l'éducation des enfants et des tâches domestiques.

Concilier la maternité avec une carrière professionnelle

Selon Esping-Andersen *et al.* (2002), « la compatibilité de la maternité et d'une carrière professionnelle dépend de la nature du soutien institutionnel en place », en particulier des aides publiques au congé parental et à l'organisation des services d'accueil de la petite enfance et de l'existence d'emplois compatibles avec une vie de famille.

Aides publiques au congé parental

Le congé parental rémunéré, initialement conçu comme un congé de maternité, crucial pour la santé de la mère et de l'enfant, est devenu un pilier des politiques de la famille et de l'emploi dans la plupart des pays de l'OCDE. Les recherches montrent que les soins individuels aux nourrissons durant leur première année de vie développe leur sens de l'attachement et favorise le développement de leurs aptitudes langagières et émotionnelles (Tanaka, 2005). Certains éléments sont également indicateurs de la valeur et de l'importance de la participation des hommes aux soins des enfants (Cabrera *et al.*, 2000 ; McBride et Rane, 1997). Dans la plupart des pays européens[2], les congés consistent en un congé de maternité d'au moins 15 semaines, suivi d'une période de congé parental d'une durée variable (allant de trois mois à un an) assortis d'un salaire de remplacement ou d'une allocation adéquats et de la garantie de retrouver le même emploi ou un emploi équivalent au retour. Lorsque la période de congé est protégée et rémunérée en vertu de la loi, les parents peuvent véritablement choisir de s'occuper de leur enfant à la maison sans que cela soit trop pénalisant pour le budget familial ou leur carrière professionnelle.

Le congé parental est une solution pratique au défi d'élever des enfants que l'organisation des économies et du marché du travail a lancé aux familles[3]. Cette politique a de bons et de mauvais côtés. Des pays comme la Norvège et la Suède (récemment rejoints par le Canada et le Royaume-Uni) ont estimé que le congé parental rémunéré d'environ un an était une solution équitable : bonne pour la santé, le bien-être et l'équilibre psychologique du nourrisson et de la mère ; bonne pour les parents, qui continuent d'être rémunérés durant cette période et qui conservent en même temps tous leurs droits à la retraite et leurs liens avec le marché du travail ; et bonne pour la stabilité et le partage des tâches au sein de la famille au sens large, lorsque les hommes sont progressivement intégrés dans le cercle du congé parental et de la garde des jeunes enfants. Toutefois, moins satisfaisants pour les femmes sont les congés parentaux dits de maternité ou assimilés à ces derniers (renforçant ainsi l'idée que la garde des enfants relève de la seule responsabilité des femmes), ou les congés parentaux de longue durée non rémunérés ou assimilés à une allocation de chômage. Les congés de longue durée tendent à briser l'élan des carrières féminines, les exposant à un niveau de retraite inférieur et à d'éventuelles difficultés financières avec des enfants à charge (dans le cas de séparation ou de divorce, par exemple).

Comparaison des dispositions relatives au congé parental dans certains pays

Au sein de l'Union européenne, les pays sont contraints d'appliquer la directive de 1996 du Conseil de l'Europe obligeant les États à mettre en place une législation permettant aux parents de s'occuper à temps plein de leurs enfants pendant une période d'une durée minimale de trois mois. Toutefois, les approches développées sont multiples et diverses en termes de conditions d'ouverture du droit au congé, de durée de ce congé, de niveau du salaire de remplacement et de protection de l'emploi. Le tableau 1.1 donne un aperçu de la durée des mesures de congé parental en vigueur dans les pays de l'OCDE.

Le graphique 1.3 sur les congés parentaux « réels » a été établi à partir des travaux des chercheurs néerlandais Plantenga et Siegel (2004). Le congé réel est calculé en pondérant la durée du congé parental réglementaire par le niveau du salaire de substitution versé ou de l'allocation offerte. Puisque le niveau du salaire de substitution influe (suppose-t-on) sur la participation, le tableau donne une indication de l'utilité des dispositions en place pour les parents et de la probabilité selon laquelle ils en profiteront. Le congé réel s'étend de

Tableau 1.1. **Droit au congé inscrit dans la législation dans certains pays de l'OCDE**

	Congé de maternité		Congé de paternité		Congé parental			Congé total après la naissance	Congé pour enfant malade	
Australie	✓ Inscrit dans la législation, mais non rémunéré		×		✓	12	F	12 (0)	×	
Autriche	✓✓✓	3.5	×		✓✓*	22	F	24 (24*)	✓✓✓	0.5
Belgique	✓✓✓	3.5	✓✓✓	0.5	✓✓	6	I	9.5 (9.5)	✓	0.5
Canada[1]	✓✓✓	3.5	✓	< 0.5	✓✓✓	8.50	F	12 (11.5)	×	
Danemark	✓✓✓	4	✓✓✓	0.5	✓✓✓	7.50	F	10.5 (10.5)	×	
Finlande	✓✓✓	4	✓✓✓	1	✓✓✓	6	F	36 (36)	×	
France	✓✓✓	3.5	✓✓✓	0.5	✓✓*	33	F	36 (36*)[2]	✓	< 0.5
Allemagne	✓✓✓	3.5	×		✓✓*	34	F	36 (24*)[3]	✓✓✓	1
Hongrie	✓✓✓	5.5	×		✓✓✓	31.5(d)		36 (36)	✓✓✓[4]	
Irlande	✓✓	4.5	×		✓	6.5	I	12 (4)	✓✓✓	< 0.5
Italie	✓✓✓	4.5	×		✓✓	10[5]	I	12.5 (12.5)	✓[5]	
Pays-Bas	✓✓✓	3.5	✓✓✓	< 0.5	✓	6	I	8.5 (2.5)	✓✓✓	0.5
Norvège	✓✓✓	2	✓	0.5	✓✓✓	10	F/I	11.5 (11.5)	✓✓✓[6]	
Portugal	✓✓✓	5.5	✓✓✓	1	✓	6	I	11.5 (5.5)	✓✓✓	1.5
Suède	×		✓✓✓	0.5	✓✓✓[7]		F/I	[7]	✓✓✓[7]	
Royaume-Uni	✓✓	12	✓✓	0.5	✓	6	I	18 (6)	✓	?
États-Unis	×[8]		×		×			0	×	

Clés de lecture du tableau :

× – aucun droit inscrit dans la législation.

✓ – droit inscrit dans la législation, mais non rémunéré ; ✓✓ – droit inscrit dans la législation et rémunéré, mais soit à un taux fixe faible, soit à un taux lié au salaire et inférieur à 50 % de celui-ci, soit non universel, soit pour une période d'une durée inférieure à celle de la totalité du congé ; ✓✓✓ – droit inscrit dans la législation et rémunéré pour les deux parents à un taux supérieur à 50 % du salaire (plafonné dans la plupart des cas). * indique que le versement est effectué pour tous les parents avec un jeune enfant à charge, qu'ils prennent ou non le congé. **?** – indique que la durée du congé n'est pas précisée.

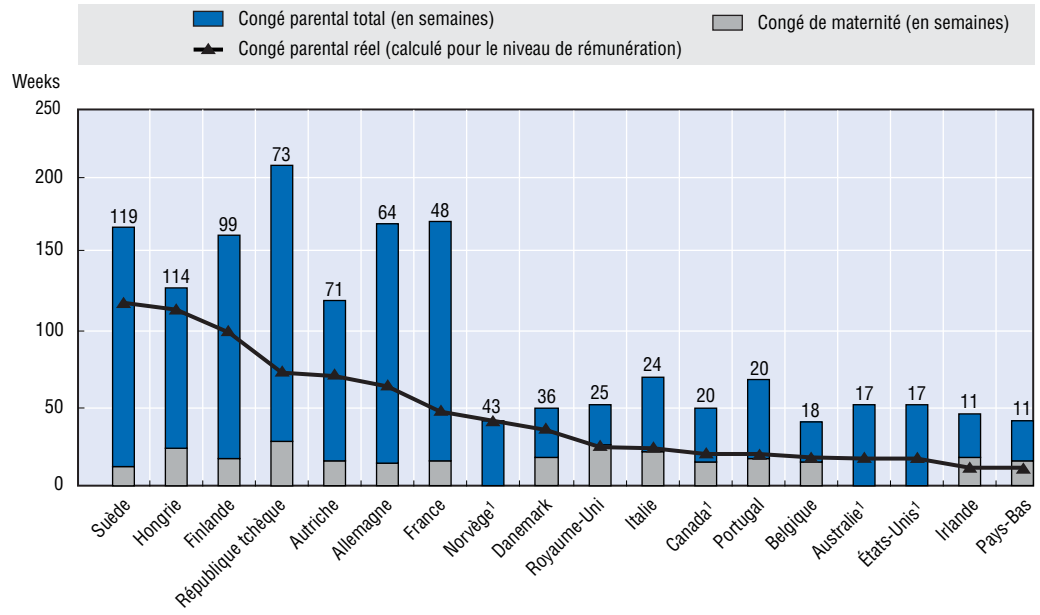
Les chiffres hors parenthèses portés dans chaque colonne « congé » indiquent la durée totale du congé en mois (arrondi au mois le plus proche) ; les chiffres portés entre parenthèses dans la colonne « congé total après la naissance » indiquent la durée durant laquelle le congé est rémunéré.

Congé parental : **F** = droit familial ; **I** = droit individuel ; **F/I** = droit familial durant une certaine période et droit individuel durant une autre période.

1. La longueur du congé varie selon la province ou le territoire concerné ; trois provinces accordent 3 à 5 jours de congé non rémunéré pour s'occuper de membres de la famille proche. Le budget fédéral 2001 a porté à deux ans la durée du congé de maternité et parental en cas d'hospitalisation de longue durée d'un enfant à la suite de la naissance ou de l'adoption. Il accorde aussi dans certaines circonstances un congé de maternité spécial jusqu'à 65 semaines.
2. Rémunéré pour les parents avec un seul enfant seulement pendant six mois après la fin du congé de maternité.
3. Paiement après le congé de maternité jusqu'aux 2 ans de l'enfant et soumis à des conditions de ressources.
4. Pour les parents ayant souscrit une assurance, le congé est rémunéré à hauteur de 70 % du salaire jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, puis à un taux fixe ; applicable seulement à la mère durant la première année de l'enfant. La durée du congé pour enfant malade varie en fonction de l'âge de l'enfant, allant d'une durée illimitée (enfants âgés de moins d'un an) à 14 jours pour un enfant âgé de 6 à 12 ans.
5. Six mois par parent, avec un maximum de 10 mois par famille. La durée du congé pour enfant malade est illimitée pour les enfants de moins de 3 ans et de 5 jours par parent pour les enfants âgés de 3 à 8 ans.
6. Dix jours par parent si un seul enfant âgé de moins de 12 ans ; 15 jours si deux enfants ou plus. Prorogation du droit au congé si enfant souffrant d'une maladie chronique.
7. 480 jours de congé rémunéré par famille (répartis entre les droits individuels et les droits familiaux), 390 jours à 90 % du salaire et 90 jours à un taux fixe ; chaque parent a également droit à 18 mois de congé non rémunéré. Soixante jours de congé par an et par enfant pour s'occuper d'un enfant malade.
8. Les parents peuvent prendre jusqu'à 12 semaines de congé non rémunéré pour naissance ou pour s'occuper d'un enfant jusqu'à son douzième mois en vertu du *Family and Medical Leave Act* fédéral ; les employeurs employant moins de 50 employés sont exemptés. Cinq états et Porto Rico accordent une allocation aux parents qui s'absentent de leur travail au moment de la naissance d'un enfant.

Source : Deven et Moss (2005).

Graphique 1.3. **Congé parental réel**



Note : Le congé parental réel est calculé en pondérant la durée du congé parental par le niveau de rémunération (congé parental réel = [congé de maternité en semaines – 14 semaines] * % allocation versée) + (congé parental total en semaines * % allocation versée).

1. Données tirées de Cleveland et Krashinsky (2003).

Source : Deven et Moss (2005) ; Plategna et Siegel (2004).

119 points en Suède à onze points en Irlande et aux Pays-Bas. Bien que des pays étrangers à l'Union européenne figurent dans le graphique, on notera qu'à la différence de l'Union européenne, aucun droit au congé parental n'y est inscrit dans la législation, et que l'allocation octroyée par l'État aux parents qui prennent ce congé y est relativement faible. C'est pourquoi le coefficient de 17 attribué à l'Australie et aux États-Unis ne s'applique qu'aux scénarios les plus favorables, car de nombreux parents australiens et américains ne bénéficient en effet d'aucun congé parental. Si la Corée, qui ne figure pas dans ce graphique, a instauré un droit de congé parental légal, la culture du travail empêche néanmoins la plupart des femmes d'en bénéficier et de nombreuses mères démissionnent purement et simplement de leur poste. Le Canada, avec son droit à 35 semaines de congé parental inscrit dans la législation et son versement mensuel de substitution (plafonné) de 35 % du salaire, fait figure d'exception. En fait, le Canada offre également de généreuses « prestations de compassion » (*compassionate care leave benefit*) permettant à une personne de prendre jusqu'à six semaines de congé rémunéré pour s'occuper d'un membre de sa famille gravement malade.

La position des pays d'Europe centrale dans le graphique requiert quelques explications. Le congé parental réel est très présent dans ces pays (du moins pour les parents salariés), malheureusement les services de garde de la petite enfance ne suivent pas. En Autriche et dans l'ex-Allemagne de l'Ouest, la réaction contre la garde des enfants en dehors du foyer familial s'est vue renforcée par la confrontation des idéologies dans l'Europe d'après-guerre. Le *maternalisme*[4] est devenu la pratique dominante dans les pays de l'Europe centrale qui ont des liens avec l'Ouest, avec un faible niveau de prestation de

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

services de garde des enfants de la naissance à 3 ans et un long congé parental de deux ans en Autriche (prolongeable à trois) et de trois ans en Allemagne (prolongeable à six). Dans les républiques socialistes sous influence soviétique, les services de garde d'enfant étaient encouragés pour refléter la forte présence des femmes dans la population active. Après la transition du communisme vers la démocratie du début des années 90, le financement des systèmes de garde d'enfant du secteur public a été considérablement réduit en République tchèque et en Hongrie et le congé parental augmenté, ce qui a entraîné la disparition pure et simple des services de garde de la petite enfance dans de nombreuses municipalités, et un long congé parental (de maternité), pouvant durer jusqu'à trois ans, est devenu la règle. Comme l'ont signalé les équipes d'examinateurs de l'OCDE, l'ordre actuel des choses bénéficie de l'appui des femmes de ces pays et est adapté à la configuration actuelle du marché du travail. À long terme, cet ordre pourrait ne plus convenir au regard des tendances démographiques négatives et de la future demande de main-d'œuvre, qui pourrait nécessiter une augmentation du taux d'activité de la population, c'est-à-dire le recrutement de davantage de femmes sur le marché du travail.

La position des Pays-Bas (avec leur droit limité au congé parental non rémunéré pendant six mois pour les deux parents) est également intéressante. Plutôt que d'investir dans le congé parental, une tentative a été faite par les Pays-Bas dans les années 90 d'instaurer un cadre de travail plus souple pour les parents leur permettant de s'acheminer vers une schéma d'emploi « deux fois trois quarts ». Dans ce schéma, chaque membre du couple travaillerait, en principe, trois quarts du temps de travail officiel, de sorte qu'à eux deux ils seraient en mesure de s'occuper de leurs enfants la moitié du temps chaque semaine. La réalité n'a pas répondu aux attentes, les hommes ayant réduit beaucoup moins que les femmes leurs heures de travail. Dans une certaine mesure, c'est une décision économique rationnelle, car les coûts d'opportunité grèvent plus lourdement le budget familial quand la famille renonce au salaire du partenaire masculin. Ce qui sous-tend cette logique apparente est l'acceptation par nos sociétés de l'idée que la femme devrait gagner moins, et il est probable qu'une série de décisions dans ce sens aurait pour effet de renforcer cette inégalité. Du fait de l'écart entre les salaires des hommes et des femmes, le partage équitable attendu des tâches liées à l'éducation des enfants s'est dans la pratique traduit par un partage 3/4-1/4 (ou 5/8-3/8 en termes de salaires) du temps de travail, les femmes une fois de plus travaillant à temps partiel et sacrifiant salaire, carrière et retraite pour élever les enfants. À 67 %, le taux d'activité des femmes néerlandaises est supérieur à la moyenne de l'UE, mais pas sur une base d'emploi à temps plein : près de 60 % des femmes occupent un emploi à temps partiel aux Pays-Bas, ce taux atteignant 64 % pour les femmes avec un jeune enfant à charge. En fait, les femmes néerlandaises avec un ou deux enfants à charge continuent de travailler : 90 % d'entre elles travaillent à temps partiel contre 53 % des femmes sans enfants (OCDE, 2002b).

Les politiques de congé parental adoptées en Suède semblent particulièrement efficaces en termes d'égalité économique et d'égalité des sexes. La Suède caracole en tête du palmarès du congé parental réel (calculé en termes de durée et de salaire de compensation versé aux parents) et détient l'un des taux d'activité des femmes les plus élevés du monde (voir graphique 1.3). Néanmoins, comme dans d'autres pays, le congé parental est très majoritairement pris par les femmes. Les autorités suédoises ont élaboré des politiques spécifiques pour lutter contre ce déséquilibre, et 35 % des pères prennent désormais les six mois pleins auxquels ils ont droit – un taux de loin supérieur à celui des autres pays. Les études indiquent que la période autour de la naissance de l'enfant est un

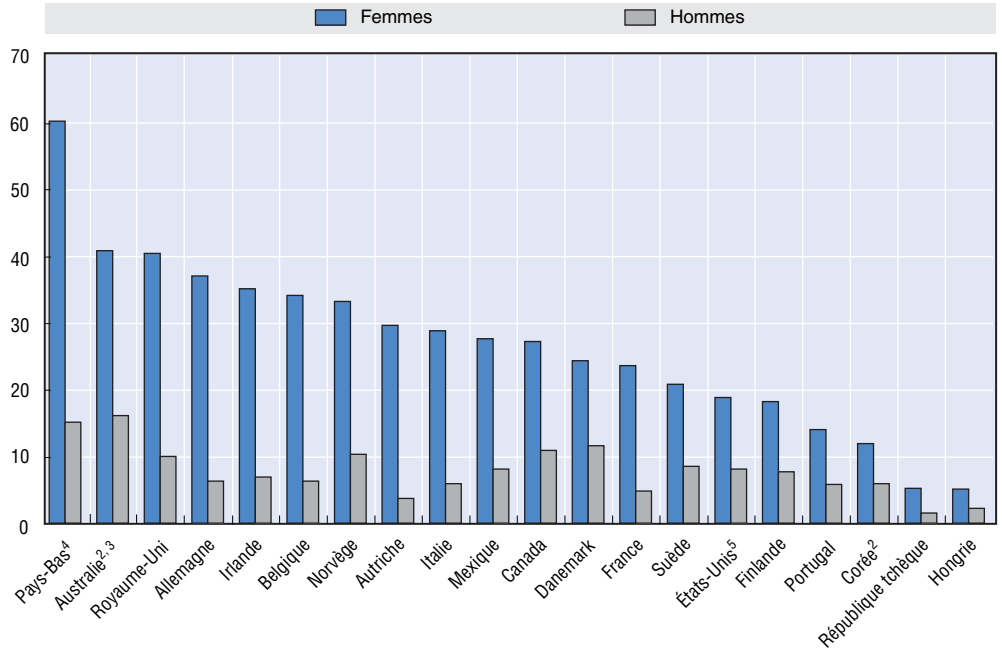
moment crucial pour l'établissement des liens affectifs entre le partenaire masculin, l'autre partenaire et l'enfant, et constitue également une période durant laquelle les hommes apprennent à partager les soins de l'enfant et les corvées domestiques (Mezulis *et al.*, 2004 ; Barclay et Lupton, 1999 ; Dermott, 2001).

Égalité des sexes : égalité d'accès à l'emploi et égalité des chances au travail

Un autre défi que doivent relever les femmes est celui de l'égalité des chances au travail, laquelle dépend d'un certain nombre de conditions :

- *Égalité d'accès à l'emploi* : Les femmes sont encore trop souvent reléguées dans les professions moins qualifiées, où les heures atypiques sont plus courantes. Les probabilités selon lesquelles elles occuperont un emploi à temps partiel (voir graphique 1.4), précaire et mal rémunéré, sont supérieures, comme aux Pays-Bas (relativement bien protégé dans ce dernier cas) ou en Australie, par exemple. À présent, plus de trois fois plus de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2005a). Selon *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2002b), la forte incidence du travail à temps partiel parmi les femmes (environ trois fois supérieure à celle relevée parmi les hommes) est un facteur secondaire du faible niveau de réussite professionnelle des femmes en termes de salaire et de position.

Graphique 1.4. **Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total : hommes et femmes, 2004**[1]



1. L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles de travail. Les emplois marginaux ou occasionnels occupés en majorité par des femmes ne sont pas inclus dans le graphique.
2. Données basées sur les heures de travail effectives.
3. Emploi à temps partiel basé sur les heures ouvrées dans tous les emplois.
4. Pour les Pays-Bas le rapport population/emploi concerne la population âgée de 15 à 64 ans plutôt que la population totale.
5. Les estimations portent sur les salariés seulement.

Source : OCDE (2005c).

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

- *Égalité des salaires* : Les femmes continuent d'être moins bien rémunérées que les hommes dans tous les pays de l'OCDE, quel que soit leur niveau d'éducation. En moyenne, les femmes n'ayant pas suivi un second cycle d'études secondaires obtiennent 60 % du salaire des hommes à niveau d'éducation égal. Les femmes ayant achevé leurs études secondaires et fait des études postsecondaires/supérieures obtiennent en moyenne 65 % du salaire des hommes (OCDE 2004a, *Regards sur l'éducation*, tableau A11.1b). En outre, comme le montre les fiches par pays dans l'annexe E, les femmes optent pour un emploi à temps partiel bien plus souvent que leur partenaire masculin. Ce lien plus faible des femmes avec le marché du travail entraîne d'autres inégalités en termes de retraite ou en cas de divorce avec enfants à charge.
- *Défiscalisation du travail des femmes en fonction du salaire de leur partenaire* : Les politiques d'imposition varient énormément d'un pays à l'autre, mais dans certains cas la perte d'avantages, l'absence d'abattements, ou un taux d'imposition élevé annulent toute motivation financière au travail du second soutien économique du ménage.
- *Aide financière à la garde d'enfants* : Dans de nombreux pays, le coût excessif de la garde d'enfants peut annuler l'effet des incitations financières au travail des mères. Ce genre de situation a de plus fortes chances de se présenter en cas d'inattention des pouvoirs publics ou d'offre insuffisante autorisant les prestataires à exiger le prix fort. Parmi les pays examinés, l'Irlande – où les parents paient en moyenne plus de 50 % des frais de garde de l'enfant – en fournit un exemple. Sans aide financière ou le plafonnement des coûts que les prestataires sont autorisés à demander, de nombreuses femmes occupant un emploi faiblement ou moyennement rémunéré ne peuvent pas accéder à des services de garde d'enfant d'un niveau de qualité acceptable.
- *Répartition plus équitable des tâches domestiques et d'éducation des enfants* : De nombreuses femmes doivent relever le triple défi d'occuper un emploi, d'élever leurs enfants et de réaliser la majorité des travaux domestiques (80 % en moyenne, dans les pays de l'UE). Sans un partage égal des corvées domestiques et des tâches d'éducation des enfants, les femmes ne peuvent pas occuper un emploi à temps plein. À l'exception des pays nordiques et des États-Unis, les habitudes masculines n'ont guère changé depuis le début des enquêtes.
- *Congé parental et pratiques professionnelles respectueuses de la famille* : Durant la période qui précède et celle qui suit immédiatement la naissance, un congé parental et une certaine flexibilité des pratiques peuvent aider les femmes à concilier travail et maternité. La plupart des mesures en faveur de la famille prises sur le lieu de travail sont liées au facteur temps : périodes d'allaitement au sein, congé d'urgence pour les enfants, congé en fonction des vacances scolaires, horaires flexibles, travail à temps partiel, voire même télétravail. Ces mesures peuvent aussi comprendre, comme en Autriche, des services de conseil aux familles et des mesures visant à faciliter la réintégration après une période de congé parental prolongé. Selon les études de l'OCDE, « les employeurs ont de bonnes raisons de prendre ce type de mesure, car elles sont un élément de motivation et d'amélioration de la productivité de l'effectif et augmentent la flexibilité de la main-d'œuvre, ce qui permet de faire face aux pointes d'activité, et elles permettent d'attirer et de conserver un personnel qualifié » (OCDE, 2003a).

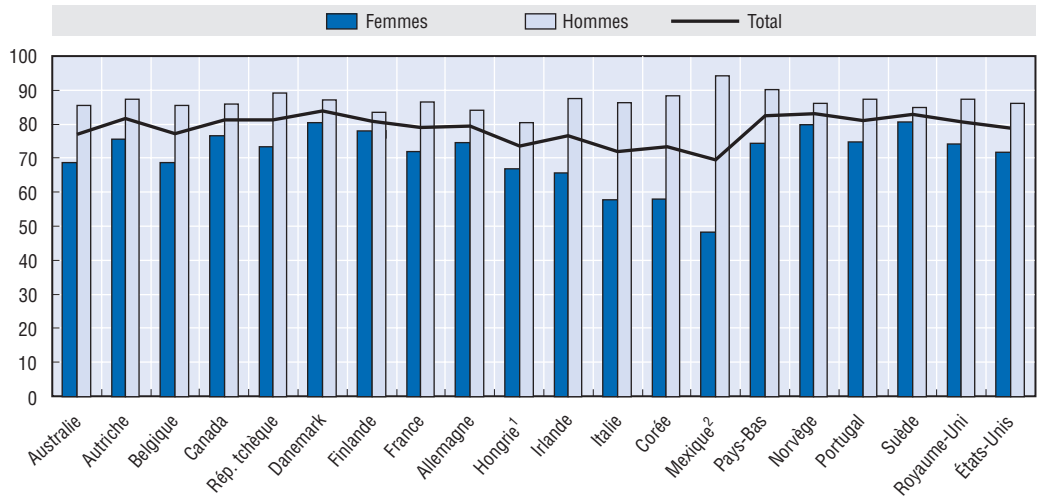
Égalité d'accès à l'emploi

Sur le lieu de travail, l'égalité des chances est un problème de justice élémentaire qui trouve de plus en plus de solutions légales dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour cette

raison, de nombreux avocats de l'égalité des sexes ne défendent pas la cause de la discrimination positive en faveur des femmes, mais plaident simplement pour la neutralité à l'égard des sexes (soit l'absence de discrimination) en matière de recrutement et de salaires, d'emploi et de carrière, de protection sociale et de retraite. Parvenir à un meilleur équilibre dans tous ces domaines n'est pas seulement un problème qui se pose aux femmes, c'est aussi une question importante pour le progrès économique et social au niveau de la société et pour le bien-être des enfants au niveau de la famille. L'emploi des femmes a plusieurs effets multiplicateurs : sur la production, où le travail des femmes enrichit le stock de biens et de services ; sur la consommation, où la contribution croissante des femmes aux revenus du foyer augmente la consommation ; et sur le budget de l'État, où l'imposition sur les revenus des femmes vient gonfler les recettes fiscales. De plus, dans le contexte de population vieillissante et de longévité croissante qui caractérise nos sociétés contemporaines, les soins de longue durée et les retraites ne peuvent être financés que grâce au maintien de taux d'emploi élevés de la population remplissant les conditions requises pour travailler.

L'égalité des chances au travail pour les femmes est un défi complexe à relever (voir graphique 1.5). De nombreuses pratiques discriminatoires s'enracinent dans des conceptions du rôle des sexes et des besoins des jeunes enfants profondément ancrées dans la société – des conceptions qui ont été inscrites dans la législation sociale et dans celle du travail au cours du siècle dernier. Par conséquent, bien que toute forme de discrimination ouverte à l'égard des femmes soit considérée comme inacceptable, le monde du travail connaît encore de nombreuses inégalités systémiques : lieux où les femmes sont moins bien rémunérées à travail égal, où les positions occupées par des femmes sont dévalorisées, où les congés parentaux et de maternité sont considérés comme un facteur de perturbation. Afin d'améliorer la situation des femmes, les gouvernements irlandais et coréen ont chacun créé un ministère de l'égalité des chances au cours des dix dernières années. Le ministère coréen, par exemple, a dû s'opposer à une forte culture masculine du marché du travail, qui rejette effectivement le recours au congé

Graphique 1.5. **Proportions emploi/population des hommes et des femmes (25 à 54 ans), 2004**



1. L'année 1990 se réfère à 1992.
2. L'année 1990 se réfère à 1991.

Source : OCDE (2005c).

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

parental (malgré l'inscription du droit dans la législation) et se traduit par la relégation d'une proportion non négligeable des femmes actives dans des emplois irréguliers mal rémunérés et sans protection sociale (voir annexe E).

Ségrégation à l'emploi dans les métiers de garde et d'accueil

Autre problème entraînant des répercussions sur l'égalité des chances : le faible statut et la division sexuelle des emplois de garde et d'accueil, et en particulier des emplois de puériculture. Au nom de la maîtrise des dépenses publiques ou en vue de créer les conditions nécessaires pour permettre aux prestataires de services commerciaux d'investir le domaine de la puériculture, les pouvoirs publics peuvent répugner à exiger des professionnels de la puériculture qu'ils soient diplômés et peuvent même voir dans le secteur un domaine d'activité tout désigné pour absorber la main-d'œuvre féminine peu qualifiée (OCDE, *Note par pays pour l'Allemagne*, 2004b ; *Note par pays pour les Pays-Bas*, 1999). Sur le plan de la qualité, une telle politique relève de la myopie. La recherche ne cesse de confirmer que la qualité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants est fortement liée à la présence et à l'engagement d'un personnel bien formé (Shonkoff et Philips, 2000). Malgré l'évident dévouement de nombreuses femmes travaillant dans le domaine de la petite enfance, la faiblesse de la rémunération entraîne inévitablement un recrutement à des niveaux de qualification inférieurs, les personnes chargées de la garde d'enfants ne disposant alors pas des connaissances professionnelles ni des compétences communicationnelles et langagières nécessaires pour stimuler efficacement le développement cognitif et langagier des jeunes enfants. En outre, dans les économies de services à fort taux d'emploi, la faiblesse de la rémunération est une cause de mécontentement du personnel, ce qui entraîne une forte rotation des effectifs, un facteur qui n'est pas sans conséquences négatives pour le développement affectif et socio-émotionnel des enfants (AAP/APHA, 2002).

Égalité des sexes – une répartition plus équitable des tâches domestiques et d'éducation des enfants

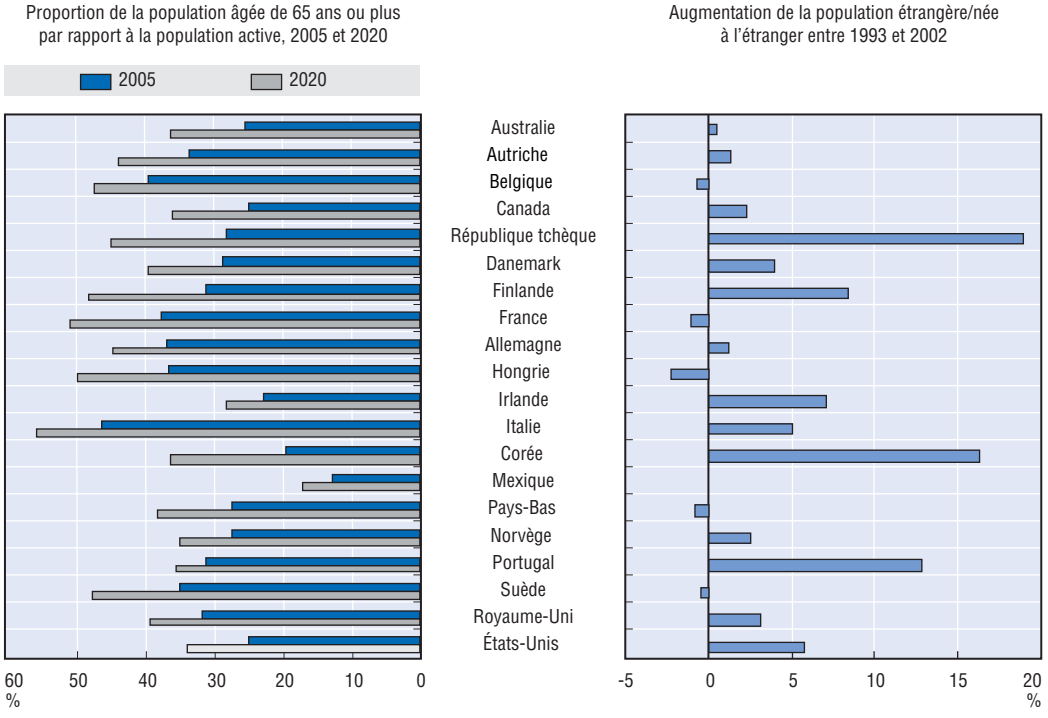
On distinguera utilement égalité des sexes et équité entre les sexes. La première expression renvoie au monde du travail et constitue un droit dont l'exercice devrait en principe pouvoir être imposé par la loi : égalité de traitement lors du recrutement et dans l'accès à l'emploi ; égalité de rémunération à travail égal ; égalité dans l'évolution professionnelle fondée sur le mérite (par opposition à la notion de « plafond de verre »). L'équité entre les sexes, en revanche, renvoie au partage égal des tâches domestiques et d'éducation des enfants à la maison. Quoique sortant généralement du domaine de la loi, les questions d'équité entre les sexes ne devraient pas être sous-estimées : l'absence d'équité entre les sexes au foyer empêche de nombreuses femmes d'obtenir l'égalité des sexes au travail. Un emploi du temps domestique chargé peut contraindre les femmes à se rabattre sur les emplois à temps partiel, généralement dans les domaines faiblement rémunérés et fortement féminisés, tels que le nettoyage, les soins, la restauration, les emplois de caissière, souvent sans grand rapport avec leur niveau d'éducation ou de formation. La division du travail domestique étant considérée comme volontaire et traditionnelle, il est difficile d'en contester l'inégalité au foyer ou de porter cette contestation devant un tribunal. Les enquêtes sur les temps dans tous les pays montrent clairement que les femmes occupant un emploi à temps plein continuent de consacrer beaucoup plus de temps que les hommes à l'éducation des enfants et aux tâches

domestiques. La durée du travail domestique quotidien effectué par les hommes dans les couples où l'homme est le soutien de famille va de treize minutes au Japon à trois heures en Suède (OCDE, 2003a). En conséquence de quoi, de nombreuses femmes doivent relever le triple défi d'occuper un emploi, d'élever les enfants et de réaliser la plupart des tâches domestiques (en moyenne, dans les pays de l'UE, les femmes s'acquittent de 80 % des tâches domestiques et d'éducation des enfants). En France, par exemple, les femmes continuent de porter la responsabilité principale des tâches familiales et domestiques au foyer (Méda, 2001). Les auteurs du *Rapport de base sur la France* (OCDE, 2003b) notent que les mères d'enfants de moins de 15 ans consacrent 1 heure 35 minutes en moyenne par jour à l'éducation des enfants, quand les pères n'y consacrent que 31 minutes. Ce déséquilibre dans le rôle des sexes à la maison est renforcé par le taux d'emploi plus faible des femmes avec de jeunes enfants.

3. Problèmes démographiques : baisse de la fécondité et immigration continue

Les tendances démographiques actuelles (voir graphique 1.6) sont une raison de plus pour les pouvoirs publics de se pencher plus sérieusement sur la question des services d'aide à la petite enfance. D'une part, les faibles taux de fécondité et le déclin de la population concernent de nombreux pays de l'OCDE. D'autre part, de nombreux pays de l'OCDE accueillent dans leurs écoles un grand nombre d'enfants immigrés et d'enfants dont la langue maternelle n'est pas la langue nationale, une réalité qui constitue pour ces sociétés un important défi éducationnel.

Graphique 1.6. **Population vieillissante et population immigrée dans l'OCDE**



Notes : Pour l'Australie, le Canada, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, les données ne concernent que la population née à l'étranger. Évolution moyenne annuelle entre 1992 et 2002, sauf pour le Canada (1991 et 2001), la France (1990-99), la Hongrie (1994-2002), la République slovaque (1995-2002) et les États-Unis (1994-2002).

Source : OCDE (2005b, 2005d).

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

Le problème d'un taux de fécondité faible

Les prévisions démographiques actuelles mettent en doute la capacité de certains pays à garantir le renouvellement futur de leur main-d'œuvre et à maintenir leur économie à son niveau actuel pour remplir – à leur niveau actuel – leurs obligations en matière de retraite et de santé publique envers leur population vieillissante. En dehors du Mexique et des États-Unis, les taux de fécondité sont inférieurs au taux de remplacement dans tous les pays de l'OCDE examinés. Une des raisons de ces faibles taux de fécondité est que la décision d'avoir des enfants peut être subordonnée à l'achèvement d'une formation ou à la stabilisation professionnelle (Becker, 2005). La formation d'une famille est donc retardée à mesure que davantage d'hommes et de femmes poursuivent et financent eux-mêmes des études post-secondaires et supérieures de plus en plus longues. En outre, la stabilité de l'emploi continue d'échapper à de nombreux travailleurs, surtout des jeunes adultes, dans de nombreuses économies (en France et en Allemagne, par exemple), ou bien reste précaire (comme en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni), où les contrats de travail à temps partiel ou à durée déterminée sont devenus la règle dans le commerce de détail, le secrétariat et d'autres emplois de service occupés par des femmes. En outre, le coût estimé de l'éducation des enfants (les coûts directs de garde des enfants de même que les coûts indirects, tels que les coûts d'opportunité en rapport avec la profession de la mère) a aussi un effet dissuasif sur la décision d'en avoir (Becker, 2005).

Dans ce contexte de baisse du taux de natalité, les gouvernements, en particulier européens, ont mis en place de vastes politiques familiales et de garde d'enfants pour inciter les couples à avoir des enfants et faire en sorte que les femmes puissent combiner activité professionnelle et responsabilités familiales. Plusieurs pays proposent un continuum de services d'aide aux parents avec de jeunes enfants, notamment sous la forme d'allocations, de pratiques respectueuses de la famille sur le lieu de travail, de politiques de congé parental, de services d'accueil des enfants et/ou d'indemnités de garde d'enfants. Certains pays comme le Danemark, la Finlande, les nouveaux *Länder* fédéraux en Allemagne (l'ex-Allemagne de l'Est), la Norvège (bientôt) et la Suède ont même pu garantir une place en centre d'accueil pour l'enfant une fois le congé parental terminé ; prennent ensuite le relais les structures d'éducation préscolaire et une infrastructure d'accueil périscolaire complète. Cette combinaison de politiques de l'emploi, de la famille et de l'enfance apporte, selon Walker (1995), une certaine sécurité d'emploi aux couples et diminue les inquiétudes nourries à propos de la garde des enfants, créant ainsi pour les couples une base rationnelle plus rassurante sur laquelle fonder leur décision d'avoir des enfants. Selon l'analyse de Koegel (2002) portant sur les pays européens, c'est en Scandinavie que les femmes ont le plus de possibilités de combiner emploi rémunéré et éducation des enfants, et dans les pays méditerranéens qu'elles en ont le moins.

Néanmoins, l'existence d'un lien de causalité entre la fourniture de services d'aide à la petite enfance et le taux de fécondité est loin d'être démontrée. L'évolution démographique est un phénomène complexe et, lorsque la fécondité baisse, plusieurs facteurs entrent en jeu, par exemple : le niveau supérieur d'éducation des populations ; la poursuite d'une carrière professionnelle par les femmes ; la longueur des journées de travail associée à l'absence de pratiques respectueuses de la famille sur le lieu de travail ; le coût de l'éducation des enfants ; le coût d'une première installation et des études supérieures, sans compter d'autres facteurs sociaux et culturels. L'économiste américain et prix Nobel Gary Becker estime que la mise en place par les pouvoirs publics de services d'aide à la petite enfance et de politiques de congé parental pourrait influencer les décisions familiales,

mais seulement « de façon indirecte et inefficace » (Becker, 2005). À la différence des États-Unis, le taux de fécondité total dans la plupart des pays européens qui encouragent ce genre de politique est encore largement inférieur au taux de remplacement. De l'avis de Becker, la meilleure façon d'encourager les naissances est d'accorder une allocation mensuelle aux familles qui ont un enfant supplémentaire : « un programme d'allocations familiales efficace devrait concentrer les aides sur la décision de procréation marginale, c'est-à-dire sur la deuxième, troisième ou énième naissance qui pourrait ne jamais avoir lieu sans aides financières » (Becker et Posner, 2005).

L'argument de Becker ne trouve pas toujours confirmation dans la réalité sur le terrain : par exemple, malgré une prime considérable au troisième enfant, le taux de fécondité du Québec ne se distingue par significativement de celui du reste du Canada. L'Autriche aussi accorde des aides familiales plus généreuses que la plupart des pays de l'OCDE, mais continue de connaître un faible taux de fécondité totale. En outre, l'argument de Becker ne tient compte que des résultats démographiques et ignore le coût humain que des politiques de congé parental inadéquates et la rareté des services d'aide à la petite enfance impose aux femmes. Le congé parental rémunéré donne le choix aux parents et permet à la mère (et au père s'il le souhaite) de s'occuper du nourrisson sans renoncer à leur emploi ou à leur revenu.

Immigration

Le deuxième facteur démographique qui incite les pays à investir dans les services d'éducation des jeunes enfants est l'immigration. Dans les quartiers pauvres des grandes villes d'Europe et d'Amérique, le nombre d'enfants de parents nés à l'étranger présents dans les écoles et les centres d'accueil de la petite enfance peut facilement dépasser les 50 %. Une telle diversité constitue un enrichissement pour les sociétés de nombreux points de vues, mais ne va pas non plus sans entraîner certaines difficultés dans les domaines social et éducatif. En particulier, les enfants de familles immigrées sont plus « à risque », cela étant dû, d'une part, aux difficultés rencontrées par leurs parents pour trouver un emploi et, d'autre part, à leur connaissance insuffisante de la langue et de la culture du pays d'accueil. Les probabilités d'échec scolaire augmentent lorsqu'un certain nombre de facteurs de risque sont combinés. Les facteurs de risque présentés dans le tableau 1.2 sont utilisés dans le cadre d'une étude sur les prestations d'éducation préscolaire (*Effective Provision of Pre-school Education* – EPPE) actuellement conduite au Royaume-Uni (EPPE, 2004).

La section 4 examine dans quelle mesure des programmes de qualité pour la petite enfance contribuent au développement de l'enfant et à sa réussite scolaire, en particulier des enfants issus de milieux économiquement défavorisés. De tels programmes sont *a fortiori* utiles pour les jeunes enfants combinant situation socio-économique défavorable, statut d'immigré et langue maternelle différente de la langue du pays d'immigration, qui risquent d'arriver à l'école mal préparés pour profiter de l'enseignement qui y est dispensé. En Allemagne, par exemple, on a pu calculer que 25 % des enfants immigrés intégraient l'école obligatoire sans être passés par les sections de maternelle (*Rapport de base sur l'Allemagne,* OCDE 2004b). Les recherches sur les prestations d'éducation préscolaire (EPPE) montrent – du moins pour le Royaume-Uni – qu'en matière de développement cognitif (spécialement des compétences préalables à la lecture), la plupart des enfants qui fréquentent un centre d'EAJE ou une école maternelle ont de fortes chances de sortir de la catégorie « à risque », souvent au bout d'un an seulement. Le comportement émotionnel des enfants (comportement de coopération, d'enfant heureux, par opposition à un comportement antisocial, d'enfant

Tableau 1.2. **Indicateurs de risque utilisés dans l'étude sur les prestations d'éducation préscolaire (EPPE) au Royaume-Uni, 1997-2007**

Caractéristiques des enfants	Indicateur de désavantage
Langue maternelle	= Autre que l'anglais
Famille nombreuse	= 3 frères et sœurs ou plus
Prématuré/faible poids à la naissance	= Prématuré ou inférieur à 2 500 g
Caractéristiques des parents	**Indicateur de désavantage**
Plus haute qualification de la mère	= Sans qualification
Catégorie sociale du métier du père	= spécialisé, non qualifié, n'a jamais travaillé, père absent
Statut professionnel du père	= Sans emploi
Jeune mère	= 13 à 17 ans à la naissance de l'enfant recensé dans le cadre de l'EPPE
Parent isolé	= Parent unique
Statut professionnel de la mère	= Sans emploi
Échelle du cadre familial	= Quartile inférieur

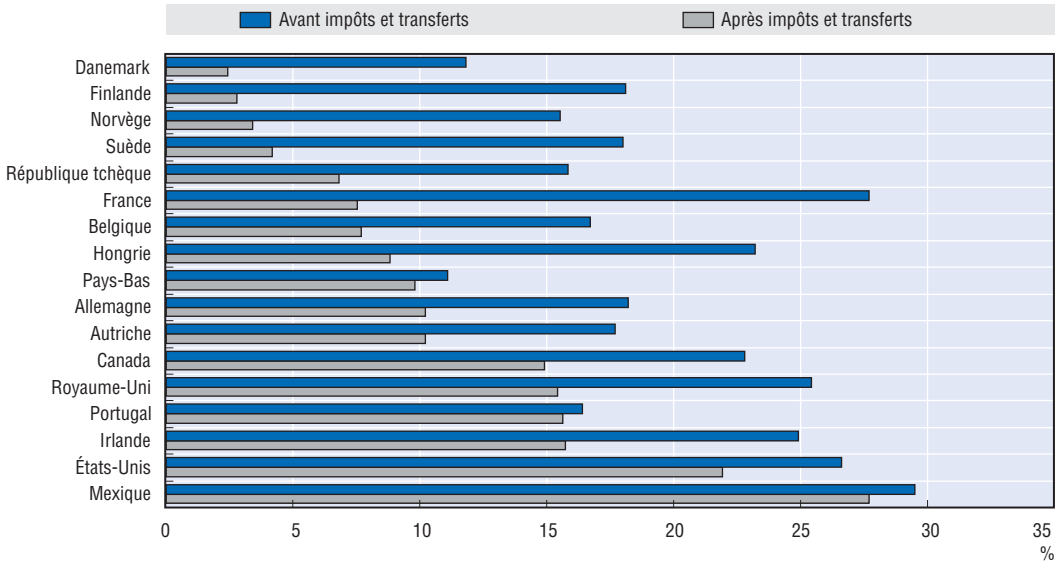
Source : Sylva *et al.*, 2003.

inquiet/perturbé) s'est amélioré dans tous les cadres de prestation extrafamiliaux, et les enfants sont plus nombreux à être sortis de la catégorie « à risque » qu'à y être entrés. Encore une fois, des effets positifs ont été constatés au niveau du développement cognitif et des comportements sociaux, avec des résultats supérieurs, en particulier, dans les centres intégrés et les écoles maternelles. Parallèlement, les auteurs de l'étude *Preparing for School* réalisée au Queensland, en Australie, ont constaté que l'existence d'un programme éducatif à plein temps fondé sur le jeu et ouvert à tous avait permis de combler l'écart au niveau des acquis en matière de sociabilité et d'aptitudes à lire et à compter entre les enfants socialement favorisés et défavorisés (Thorpe *et al.*, 2004). En outre, les auteurs ont constaté que l'absence d'expérience de la vie de groupe durant l'année précédant l'intégration scolaire constituait un indicateur prévisionnel de faible progression scolaire pour les enfants issus de milieux socialement défavorisés.

4. Agir contre la pauvreté infantile et le handicap scolaire

Le quatrième facteur incitant les pouvoirs publics à investir dans les services de la petite enfance est la persistance de la pauvreté et du handicap scolaire parmi une proportion non négligeable de la population de jeunes enfants des pays de l'OCDE. Le diagnostic de pauvreté infantile est habituellement posé dès lors que « le revenu dévolu à un enfant – en supposant une juste distribution des ressources au sein de la famille et en tenant compte des effectifs et de la composition de celle-ci – est inférieur à la moitié du revenu médian dont bénéficie un enfant vivant dans la même société »[5]. Alors que l'on pourrait penser que la pauvreté infantile est un phénomène marginal dans les pays de l'OCDE, le fait est qu'entre 1995 et 2005, le taux de pauvreté infantile a augmenté dans 17 pays de l'OCDE sur 24 pour lesquels des données sont disponibles (UNICEF, 2005). Dix des vingt pays nommés dans le graphique 1.7 ont des taux de pauvreté infantile de plus de 10 % et deux d'entre eux, le Mexique et les États-Unis, des taux de plus de 20 %. Les familles dépourvues des compétences recherchées par les employeurs de la nouvelle économie mondiale peuvent basculer facilement dans la pauvreté (Lindert et Williamson, 2001 ; Minjuin *et al.*, 2002). Le fait que les conséquences de la pauvreté soient plus lourdes et se fassent ressentir plus longtemps chez les très jeunes enfants que dans n'importe quel autre groupe d'âge constitue en soi, sur les plans social et économique, une raison suffisante pour briser le cycle de la pauvreté infantile.

Graphique 1.7. **Incidence des transferts sociaux sur la pauvreté infantile**



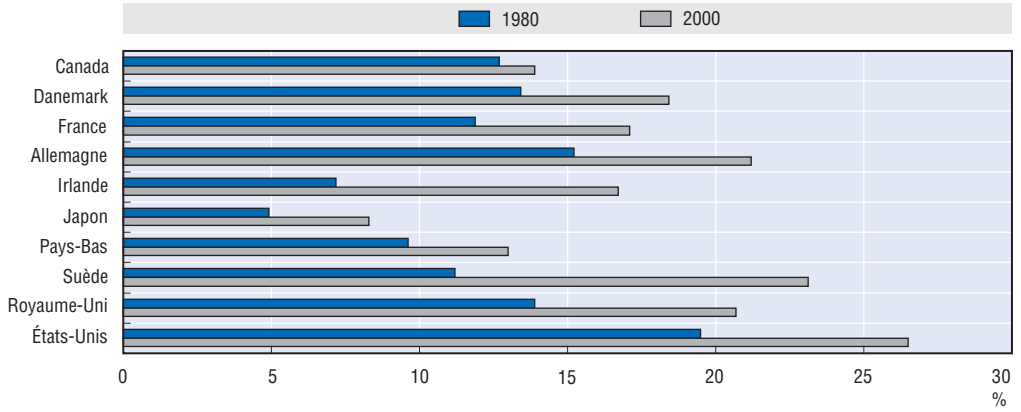
Source : UNICEF (2005).

La pauvreté infantile est déterminée par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels le sous-emploi des parents, les inégalités de revenus, l'insuffisance des transferts sociaux et, dans certains cas, l'absence de services d'accueil de la petite enfance à des prix abordables. Par sous-emploi on entend chômage et emplois mal rémunérés, dépourvus de protection sociale, à temps partiel – toutes sortes d'emplois principalement occupés par des femmes. Pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté en Europe[6], un couple avec enfants a besoin d'un emploi à temps plein rémunéré au salaire minimum et d'un emploi à temps partiel, tandis qu'un parent isolé a besoin d'un emploi à temps plein et d'allocations (CERC, 2004). C'est là une des raisons pour lesquelles la pauvreté infantile se trouve plus fréquemment parmi les immigrés, qui ont plus de mal que les nationaux à trouver un emploi dans l'économie formelle. En outre, de nombreuses familles immigrées peuvent également être exclues du système de sécurité sociale et d'allocations familiales. Comme le montre le graphique 1.7, les transferts sociaux (les mesures de redistribution des revenus, les prestations familiales, les allocations pour enfants et autres dépenses sociales) sont indispensables pour empêcher la pauvreté des enfants et des familles.

La pauvreté familiale peut aussi être liée à l'organisation de l'accueil des jeunes enfants (voir graphique 1.8). Les parents isolés et les familles à bas revenus sont particulièrement vulnérables en cas d'absence de structures d'accueil, de mauvaise qualité ou d'inabordabilité de ces dernières. Les mères seules, en particulier, sont souvent contraintes de sortir du marché de l'emploi, ce qui engendre des situations où elles et leurs enfants subsistent à peine grâce aux prestations sociales. Dans les pays de l'OCDE, les mères seules dépendantes des prestations sociales se retrouvent systématiquement dans les groupes les plus pauvres.

Les enfants à risque d'échec scolaire font l'objet de diverses politiques et divers programmes qui cherchent à résoudre le problème en intervenant en amont, c'est-à-dire au niveau préscolaire, et ce de plus en plus dans le cadre d'une stratégie de services

Graphique 1.8. **Proportion de parents isolés dans les familles de certains pays de l'OCDE**



Note : Chiffres de 1981 pour le Canada, l'Irlande et le Royaume-Uni ; chiffres de 1985 pour la Suède ; chiffres de 1988 pour la France et les Pays-Bas ; chiffres de 1991 pour l'Allemagne. Chiffres de 2001 pour les États-Unis, le Danemark et le Royaume-Uni ; chiffres de 2002 pour l'Irlande.

Source : Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University (2005).

polyvalents englobant le cadre familial et la vie en collectivité (Nair et Radhakrishnan, 2004 ; Tremblay *et al*., 2004). Le capital humain est le produit de toute une vie et n'est pas qu'un héritage génétique, mais aussi familial, scolaire et socioprofessionnel. Quoique l'influence mutuelle et réciproque de ces quatre constituants du capital humain soit complexe, de nombreux chercheurs admettent ce que révèle l'observation de tous les jours, à savoir que l'environnement familial joue un rôle fondamental dans la production et l'enrichissement du capital intellectuel d'un enfant. Les enfants connaissant une situation économique et sociale fragile ont statistiquement moins de chances d'atteindre le même niveau de compétences et de capital humain que les enfants issus de milieux socio-économiques plus élevés. Feinstein (2003) constate, par exemple, un écart de 13 % dans le développement cognitif à 22 mois entre des enfants britanniques issus de ces deux milieux socio-économiques. À l'âge de 10 ans (118 mois), un écart moyen de 28 % est constaté dans le développement cognitif.

La pauvreté familiale[7] est étroitement liée à l'infructuosité de l'enseignement. Les évaluations comme celle du PISA (OCDE, 2001 et 2004) confirment la corrélation entre la situation socio-économique et la réussite scolaire. Une des raisons de la réussite des enfants des classes moyennes est leur environnement familial : ces enfants ont quotidiennement accès aux codes, au langage et aux ressources culturelles prisés dans l'enseignement général. Ils ont en moyenne dans tous les pays des résultats nettement supérieurs à ceux des enfants privés de ces avantages. Une autre raison est que les enfants des catégories plus à risque n'ont peut-être pas de modèles de réussite auxquels s'identifier, ou n'ont peut-être pas pu acquérir durant la petite enfance les compétences fondamentales et les motivations qui sont à la base de tout apprentissage, tels que l'assimilation correcte des concepts et du langage, l'autodiscipline et la confiance nécessaire pour communiquer et s'exprimer. Comme le montrent les recherches, les compétences acquises à un stade de la vie influent sur les capacités et les compétences d'apprentissage au stade suivant, ou, comme le disent Carneiro et Heckman (2005) : les

compétences engendrent des compétences. En ce sens – et compte tenu de la santé et de la socialisation – la pauvreté durant la petite enfance entraîne des conséquences bien plus sérieuses qu'à tout autre âge de la vie dans la mesure où elle peut entraver sérieusement l'acquisition de compétences fondamentales. Mais le lien entre faiblesse du statut socio-économique et faiblesse des acquis scolaires peut encore être renforcé par un accès insuffisant des enfants vivant dans des quartiers pauvres à des établissements d'enseignement primaire et secondaire appropriés. Même lorsque ces enfants peuvent étudier dans une école adéquate, l'enquête OCDE PISA montre que dans un même établissement scolaire, les écarts entre les enfants issus de milieux défavorisés et ceux issus des milieux dominants ne se réduisent pas nécessairement et peuvent même se creuser. Toutefois, l'inégalité d'accès et de traitement des enfants au sein du système éducatif n'est pas inéluctable. Comme le montrent les résultats du PISA, les systèmes scolaires de certains pays (Australie, Canada, Finlande, Japon, par exemple) réussissent à compenser les effets du handicap socio-économique et à faire en sorte que les enfants issus de milieux à faibles revenus n'accumulent pas un retard scolaire insurmontable. La Corée, dont le produit intérieur brut (PIB) est nettement inférieur au PIB moyen de l'OCDE, parvient également à maintenir un niveau de résultats élevé dans toutes les catégories d'élèves sans distinction d'origine, quoiqu'il ne faille pas sous-estimer à cet égard le soutien fourni et l'ambition nourrie par les parents de ces enfants coréens.

La recherche internationale dans de nombreux pays montre qu'une intervention précoce contribue largement à mettre les enfants issus de familles à bas revenus sur la voie de l'épanouissement et de la réussite scolaire ; voir, par exemple, Thorpe *et al.*, 2004 (Australie) ; McCain et Mustard, 1999 (Canada) ; Jarousse *et al.*, 1992 (France) ; Kellaghan et Greaney, 1993 (Irlande) ; Kagitcibasi *et al.*, 1991 et 2001 (Turquie) ; Osborn et Milbank, 1987 (Royaume-Uni) ; le projet longitudinal EPPE, 1997-2007 (Royaume-Uni) ; Berrueta-Clement *et al.*, 1984 (États-Unis) ; McKey *et al.*, 1985 (États-Unis) ; et Schweinhart (2004) et Schweinhart *et al.*, 1993 (États-Unis). Tous conviennent que des programmes socioéducatifs intégrés et correctement financés améliorent les aptitudes sociales et cognitives des enfants à risque. Associés de manière adéquate aux services de l'emploi, aux services de santé et aux services sociaux, les services de la petite enfance devraient entraîner des résultats supplémentaires, comme une amélioration du taux d'emploi des femmes, un recul de la pauvreté familiale, une amélioration des compétences parentales et un renforcement de la cohésion familiale et sociale (voir Lynch, 2004, dans l'annexe D). Lors d'un exposé devant le Congrès des États-Unis, le professeur Brooks-Gunn (2003), parlant du rendement de l'éducation, a confirmé que les recherches générales indiquaient que[8] :

- Des programmes de qualité suivis dans des centres favorisent la réussite scolaire et améliorent les comportements des jeunes enfants.
- Ces effets sont les plus marqués sur les enfants pauvres ou les enfants de parents peu instruits.
- Les bienfaits continuent de se faire sentir jusqu'à la fin de l'école élémentaire et dans les premières années du secondaire, même s'ils tendent à s'amenuiser par rapport aux premières années d'école élémentaire.
- Les programmes qui sont poursuivis à l'école primaire et se caractérisent par une intervention intensive durant la période préscolaire ont les effets les plus durables à long terme.

Malgré ces résultats, une évaluation récente de la mise en œuvre des programmes locaux *Sure Start* au Royaume-Uni (NESS, 2005) trouve que les résultats ne sont pas encourageants, bien que les auteurs rappellent que les conclusions de cette première étude demandent à être vérifiées par un travail longitudinal. L'étude d'impact réalisée dans le cadre de l'évaluation nationale de *Sure Start* montre que les programmes locaux *Sure Start* ont eu d'assez faibles répercussions, favorables ou autres. La plupart des résultats indiquent que la position des familles est restée inchangée et rien ou presque n'est venu attester que les programmes avaient atteint leur objectif, qui était d'augmenter le taux d'utilisation des services, ou qu'ils avaient rehaussé l'image de la collectivité dans l'esprit des familles qui y vivent. Ces constatations divergent considérablement des résultats d'une étude américaine de même type sur l'efficacité du programme *Early Head Start* (EHS) pour les enfants de 3 ans et leurs parents (un programme plus rigoureusement conçu, assorti de normes sévères). Le programmes EHS a été évalué par Love *et al.* (2005) au moyen d'un essai randomisé sur 3 001 familles dans 17 programmes. Les analyses d'impact par régression ajustée montrent que les enfants de 3 ans ayant participé au programme avaient de meilleurs résultats que les enfants du groupe de référence en matière de développement cognitif et langagier, avaient des échanges émotionnels plus forts avec leurs parents, portaient une attention plus soutenue à l'objet de leurs jeux et avaient des comportements moins agressifs. Comparés aux parents de référence, les parents ayant participé au programme EHS soutenaient davantage émotionnellement leurs enfants, les stimulaient davantage sur les plans du langage et de l'apprentissage, leur faisaient plus la lecture et distribuaient moins de fessées. Toutefois, les résultats incertains des programmes « d'intervention » donnent à penser que les jeunes enfants ont beaucoup de mal à rattraper un mauvais départ, c'est pourquoi le modèle nordique visant à lutter contre la pauvreté infantile par des mesures fiscales, sociales et familiales en amont mérite qu'on lui accorde une plus grande attention.

5. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en tant que bien public

Les fondements théoriques de la conception de l'EAJE comme bien public sont donnés dans Cleveland et Krashinsky (2003). Ces économistes canadiens laissent entendre que les arguments pour considérer l'EAJE d'intérêt public sont similaires à ceux employés pour justifier l'enseignement public. En résumé, les services d'EAJE sont producteurs d'externalités[9] au-delà de l'intérêt ou de la consommation personnels immédiats. L'EAJE contribue ainsi au bien public, c'est-à-dire à la santé globale des enfants de la nation, à leur future réussite scolaire, au volume et à la flexibilité de la main-d'œuvre et à la cohésion sociale (voir annexe D). Les services d'EAJE sont aussi sujets à la défaillance du marché, c'est-à-dire qu'ils possèdent des caractéristiques qu'il est difficile pour le consommateur d'évaluer précisément, et des erreurs de choix en la matière peuvent entraîner de graves conséquences pour le développement des jeunes enfants. L'éducation est rarement un processus reproductible. Contrairement à un produit que l'on peut acheter et rapporter ou échanger, le fait de retirer un enfant d'un service d'accueil de qualité inférieure ne compense pas la perte des occasions ainsi manquées, tandis que le maintien d'un enfant dans un service d'accueil de qualité inférieur peut en fait nuire à son développement (NICHD, 1997). En outre, les services d'EAJE soumis aux conditions du marché sont sujets aux problèmes de pénurie et de mauvaise qualité, tous points indiquant qu'il serait expédient que les pouvoirs publics interviennent. L'engagement des pouvoirs publics se

justifie également par le fait que les avantages découlant de services d'EAJE de qualité pour les sociétés en compensent largement les coûts (voir annexe D).

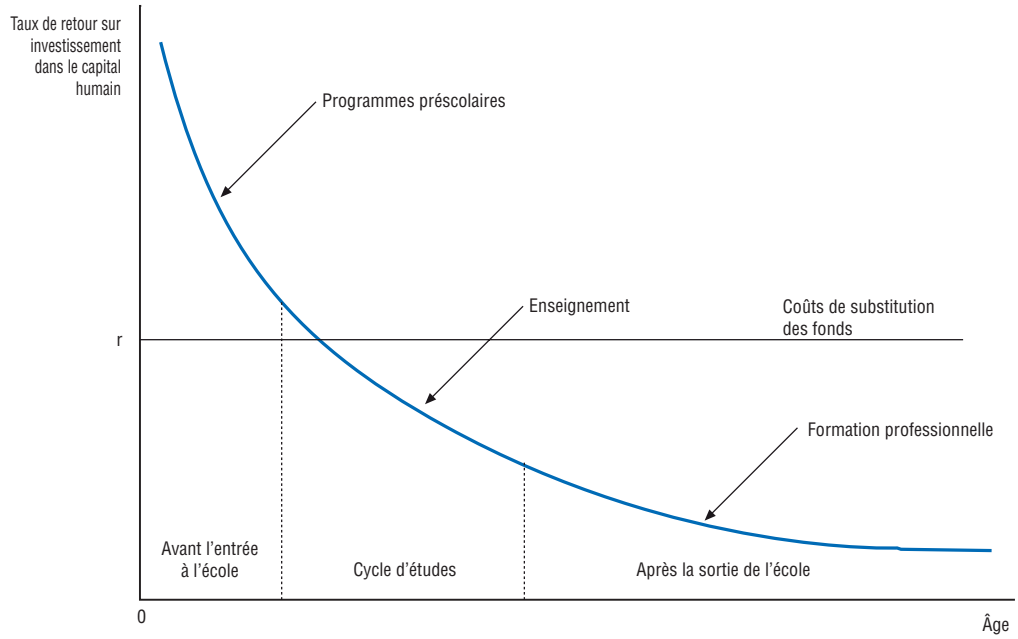
La situation de fait dans les pays de l'OCDE confirme la validité de ces arguments. Dans la plupart des pays, les services d'EAJE sont principalement financés par les deniers publics et fortement réglementés par les pouvoirs publics. Ce n'est que dans les économies de type libéral que l'on trouve un important marché indépendant des services d'EAJE, mais parmi les pays correspondant à ce modèle, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni proposent aussi quelques heures par jour de services d'EAJE gratuits pour tous les enfants à partir de 4 ans. Aux États-Unis, 46 états ont désormais mis en place une forme ou une autre d'éducation préscolaire pour les enfants de 4 ans financée par les fonds publics et trois états – Géorgie, Oklahoma et New York (en principe) – ont ouvert ces programmes à tous les enfants. Malheureusement, bien qu'il soit désormais largement admis que l'éducation préscolaire est un bien d'intérêt public, les dispositions publiques relatives à ces services et les droits régissant leur accès varient considérablement d'un pays à l'autre de l'OCDE (voir le tableau 1.2).

Certains analystes soutiennent qu'un lien plus étroit avec les systèmes d'enseignement public (fondé sur une conception globale de l'éducation respectueuse des spécificités des services d'EAJE) pourrait permettre de franchir le pas décisif menant à la reconnaissance de l'EAJE comme bien public (Barnett *et al.*, 2004). Une fois les avantages éducationnels du jardin d'enfants et de l'éducation préscolaire officiellement reconnus, ces services tendent à obtenir un financement régulier des pouvoirs publics et, dans plusieurs cas, sont même devenus de véritables services publics.

L'apprentissage engendre l'apprentissage

La reconnaissance des services d'EAJE comme bien public a trouvé un appui considérable ces dernières années auprès des économistes comme des chercheurs en éducation. Cunha et Heckman donnent à entendre que la période de la petite enfance constitue un moment unique pour investir dans le capital humain (voir graphique 1.9). Ces auteurs, dont le second a obtenu le prix Nobel d'économie, entendent la constitution du capital humain dans le sens d'un processus dynamique qui se poursuit tout au long de la vie (Cunha *et al.*, 2005). Un principe fondamental de ce processus veut que ce qui est appris à un stade engendre l'apprentissage au stade suivant. En investissant dans la période fondatrice de la petite enfance, on accroît la productivité de la période suivante et ainsi de suite (ce qui souligne aussi l'importance de continuer d'investir dans l'apprentissage tout au long de la vie). La complémentarité des stades d'apprentissage peut être fragilisée à tout moment, par exemple par un premier cycle d'études secondaires médiocre. Le stade de la petite enfance ou d'apprentissage fondateur est d'une importance capitale. Comme l'écrivent les auteurs : « Le rendement d'un dollar investi dans une personne quand elle est encore jeune est supérieur à celui du même dollar investi à un âge plus avancé (p. 19). » C'est dans la petite enfance que s'acquièrent les dispositions favorables (ou non) pour la société et l'apprentissage et les aptitudes nécessaires à la vie quotidienne (coopération de l'enfant avec ses semblables et les adultes, autonomie, vouloir-faire, créativité, résolution de difficultés, et constance). À quoi l'on peut ajouter que les parents ont une attitude particulièrement protectrice de leurs enfants à cet âge et sont très désireux de favoriser leur développement et leur éducation. La petite enfance est donc un moment logique pour investir dans le capital humain, un investissement qui ne se limite pas aux enfants, mais s'étend aussi à leur famille. Par comparaison, les interventions de soutien scolaire ciblant les jeunes en difficulté

Graphique 1.9. **Taux de retour sur investissement dans le capital humain à niveau d'investissement égal à tous les âges**



Source : Cunha *et al.* (2005), *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.*

scolaire ou les adultes manquant de compétences de base sont infiniment plus coûteuses et, à en croire les études, modérément fructueuses (Alakeson, 2004).

Les attitudes traditionnelles sont solidement ancrées en matière d'éducation des jeunes enfants

Les résultats des recherches montrant que les jeunes enfants commencent à apprendre très tôt (même avant la naissance) ne sont pas interprétés de la même manière par les chercheurs, les familles et les pouvoirs publics. En général, les résultats de la recherche sont rassurants et soulignent les effets bénéfiques d'un accueil de qualité en dehors du foyer familial, même très tôt dans la vie de l'enfant, par exemple les avantages pour son développement ; les avantages économiques pour les femmes et les familles ; les répercussions socio-économiques favorables comme l'augmentation de la productivité et des recettes fiscales grâce au travail des femmes ; le volume et la flexibilité de la main-d'œuvre ; la protection sociale, la cohésion sociale et le développement de la collectivité ; et, pour finir, une scolarité mieux réussie pour les enfants dont les bases de l'apprentissage ont été bien établies (voir annexe D pour un résumé des résultats de cette étude). Quelques avertissements quant aux effets néfastes d'un accueil en dehors du foyer prolongé ont aussi été lancés par des chercheurs comme Belsky (1998, 2001) ou McCartney (2003) de l'équipe du NICHD. Ces chercheurs signalent des retards dans le développement émotionnel et langagier des enfants dont les mères sont absentes pour la plus grande partie de la journée et qui sont placés dans des centres d'accueil de mauvaise qualité. Les pays nordiques ont pris l'initiative d'investir dans le congé parental durant la première année de vie de l'enfant pour éviter ce genre de situation, tout en maintenant l'égalité des chances pour les femmes.

L'attitude des parents à l'égard de l'accueil des enfants en dehors du foyer a radicalement changée dans tous les pays au cours des trente dernières années. Dans les pays de l'OCDE examinés, la majorité des parents considèrent la garde des enfants comme une option parmi d'autres, surtout si elle est assurée localement, à des prix abordables et présente des garanties de qualité. Aux États-Unis, plus de la moitié des enfants de la naissance à 3 ans sont confiés à une forme ou une autre de service de garde hors du foyer familial. Une attitude plus traditionaliste se rencontre aussi chez les personnes pour qui la garde et l'éducation des jeunes enfants reste du ressort de la famille, laquelle organise alors la garde de l'enfant par la mère, avec le soutien de la famille étendue ou d'autres arrangements privés. En 1994, par exemple, le Programme international d'enquête sociale sur le rôle des sexes dans la famille en Europe (*International Social Survey Programme on Family and Gender Roles*) a constaté que 60 % des Autrichiens et 50 % des Irlandais estimaient que les mères d'enfants d'âge préscolaire ne devraient pas travailler en dehors du foyer. L'enquête de 2002 a montré une évolution notable de l'attitude du public à cet égard depuis 1994, particulièrement en Irlande, mais le sentiment que l'attention exclusivement maternelle durant les trois premières années de vie est le modèle idéal d'éducation des enfants reste très fort dans de nombreuses sociétés.

En ce qui concerne les gouvernements, leur attitude à l'égard de l'EAJE dépend pour beaucoup de leur électorat particulier et de la tradition socio-économique du pays. Dans les économies de type libéral, quoique l'État puisse soutenir les familles dans leurs tâches d'éducation des enfants, les pouvoirs publics estiment généralement n'avoir guère d'obligation de financer des établissements d'EAJE pour tous, sinon pour encourager la main-d'œuvre ou préparer les jeunes enfants à leur scolarisation prochaine. En conséquence de quoi les investissements dans les services d'EAJE restent limités, particulièrement en ce qui concerne les plus jeunes enfants. Néanmoins, les arguments avancés par Heckman et bien d'autres chercheurs pour voir dans l'EAJE une occasion pour la collectivité d'investir dans les familles et le capital humain de demain gagnent progressivement du terrain. En outre, les résultats des recherches sur le cerveau ont permis d'orienter davantage les services d'EAJE dans un sens favorable au développement de l'enfant. L'attention et les soins apportés aux nourrissons et aux petits enfants sont considérés comme d'une importance capitale du fait de l'extraordinaire développement neurologique qui a lieu durant cette période. Mis devant les faits, il devient difficile aux pouvoirs publics de considérer l'éducation et l'accueil en dehors du foyer et à grande échelle des jeunes enfants en deçà de l'âge du jardin d'enfants comme de peu de poids dans les politiques nationales de capital humain. L'électorat et le secteur des entreprises dans la plupart des pays demandent avec une insistance croissante un financement et une réglementation plus complets de ces services.

Notes

1. Ainsi qu'il est indiqué plus loin, une distinction est faite ici entre l'égalité et l'équité entre les sexes. La première a trait au monde du travail et constitue un droit qui devrait être en principe juridiquement applicable : le traitement égal pour le recrutement et l'accès au travail, un salaire égal pour un travail égal, un avancement professionnel égal fondé sur le mérite (par opposition à l'obstacle culturel à la promotion des femmes). En revanche, l'équité entre les sexes désigne un partage égal de l'éducation des enfants et des tâches domestiques.

2. Des possibilités de congé parental et des politiques respectueuses de la famille existent dans de nombreux secteurs et entreprises d'Australie, du Mexique et des États-Unis. Toutefois, l'absence de congé parental rémunéré et l'insuffisance de l'offre de services d'accueil à des prix abordables

signifient que beaucoup de parents à faibles ou moyens revenus ont du mal à organiser convenablement l'accueil et la garde des nourrissons et des jeunes enfants (Fuller *et al.*, 2005 ; Pocock et Masterman-Smith, 2005 ; *Note par pays pour le Mexique*, 2004c). La situation en Corée est assez différente : le congé parental existe, mais la culture professionnelle dissuade les femmes d'en profiter et exerce sur elles une pression pour qu'elles quittent leur emploi à la naissance de l'enfant.

3. Le congé parental est analysé ici sous l'angle de l'égalité des sexes et de l'emploi. Du point de vue de l'enfant lui-même, de récentes études du NICHD laissent entendre qu'un congé parental d'au moins neuf mois est préférable, même lorsque la qualité de la garde des enfants, de l'environnement familial et de la sensibilité maternelle est maîtrisée (Brooks-Gunn *et al.*, 2004).

4. Le *maternalisme* est défini (Randall, 2000) comme l'idéologie ou une forte croyance selon laquelle le jeune enfant devrait être éduqué au sein de sa famille et préférablement par la mère.

5. Définition utilisée dans *Bilan Innocenti : La pauvreté des enfants dans les pays riches*, n° 6, UNICEF, 2005.

6. Dans l'UE, le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian. Le niveau de vie d'un foyer correspond à son revenu disponible après paiement des impôts directs, divisé par le nombre de personnes dont il se compose (le premier adulte comptant pour une part et chaque personne suivante comme une demi-part).

7. La pauvreté est entendue dans un sens large pour englober non seulement les revenus (bas), mais aussi l'exclusion sociale et l'isolement culturel.

8. On trouvera des synthèses plus conséquentes de la recherche internationale d'autres pays sur la question dans deux numéros d'*Analyse des politiques d'éducation* (OCDE, 1999 et 2002a) et dans Leseman (2002).

9. « Externalités » est le terme employé par les économistes pour désigner les avantages ou les coûts cumulés par d'autres personnes que le consommateur ou le producteur qui prend la décision économique. Pour prendre un exemple, inscrire un enfant dans un centre d'EAJE profite certes à l'enfant, mais présente aussi des avantages pour la famille (les mères peuvent travailler et contribuer ainsi au budget familial) et pour l'économie en général (le travail de la mère contribue à la production économique globale, engendre des taxes et des impôts supplémentaires, et permet à l'État de réduire son aide à la protection sociale).

Références

AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care), *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care.*

Alakeson, V. (2004), *A 2020 Vision for Early Years: Extending Choice ; Improving Life Chances,* Social Market Foundation, Londres.

American Business Roundtable (2003), *Early Childhood Education: A Call to Action from the Business Community, www.businessroundtable.org/pdf/901.pdf.*

Barclay, L. et D. Lupton (1999), « The Experiences of New Fatherhood: A Socio-cultural Analysis », *Journal of Advanced Nursing,* vol. 29(4), pp. 1013-1020.

Barnett, W.S., J.T. Hustedt, K.B. Robin et K.L. Schulman (2004), *The State of Pre-school: 2004 State Preschool Yearbook.*

Bauer, P.J. (2002), « Long-term Recall Memory: Behavioral and Neuro-developmental Changes in the First Two Years of Life », *Current Directions in Psychological Science,* vol. 11(4), pp. 137-141.

Becker, G. (2005), *Lloyd Delamar lectures,* American University of Paris, Paris.

Becker, G. et R. Posner (2005), « Should Governments Subsidise Child Care and Work Leaves? », Becker-Posner Blog, novembre 2005, *www.becker-posner-blog.com/.*

Belsky, J. (1988), « The 'Effects' of Infant Day Care Reconsidered », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 3, pp. 235-272.

Belsky, J. (2001), « Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care », *Journal of Child Psychology and Psychiatry,* vol. 42.

Berrueta-Clement, J.R., L.J. Schweinhart, W.S. Barnett *et al.* (1984), *Changed Lives: The Effects of the Perry pre-school Program on Youths Through Age 19,* High/Scope, Ypsilanti, Michigan.

Brooks-Gunn, J. (2003), « Do you Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs », *Social Policy Report,* XVII (1), pp. 3-7.

Brooks-Gunn, J., W. Han et J. Waldfogel (2002), « Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care », *Child Development,* vol. 73(4), pp. 1052-1072.

Brooks-Gunn, J. et L.B. Markman (2005), « The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness », *Future of Children,* vol. 15(1), pp. 139-165.

Cabrera, N.J., C.S. Tamis-LeMonda, R.H. Bradley, S. Hofferith et M.E. Lamb (2000), « Fatherhood in the Twenty-First Century », *Child Development,* vol. 71(1), pp. 127-136.

Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », in J. Heckman et A. Krueger, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?,* MIT Press.

CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) (2004), *Les enfants pauvres en France,* La documentation française, Paris.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries,* OECD, Paris.

CPA (Combat Poverty Agency) (2005), *Ending Child Poverty,* CPA, Dublin.

CSO (Central Statistics Office) (2004), *Women and Men in Ireland,* Stationery Office, Dublin.

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner et D.V. Masterov (2005), « Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation », IZA Discussion Paper Series, n° 1575, Institute for the Study of Labour, Bonn, Allemagne, juillet.

Dermott, E.M. (2001), « New Fatherhood in Practice? Parental Leave in the United Kingdom », *The International Journal of Sociology and Social Policy,* vol. 21, pp. 4-6.

Deven, F. et P. Moss (dir. pub.) (2005), « Leave Policy and Research: Overviews and Country Notes » (CBGS Work documenty 2005/3), disponible à *www.cbgs.be/repository/WD_2005_03.pdf.*

DfES (2004), *Choice for Parents: The Best Start for Children. A 10-year Strategy for Children,* HMSO, Norwich.

Dy-Hammer, F.J., C. Ernst, D.M. McCann, W.D. Salter et D.A. Kidd (2001), « How Working Conditions Affect Families: Working Time, Family Health and Gender Equality », Global Economies at Work, Working Paper Series, Harvard Center for Society and Health, Boston.

EPPE project (1997-2007), « The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. A Longitudinal Study Funded by the DfES », *http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm.*

Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerick et J. Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State,* Oxford University Press, Oxford.

European Foundation (2003), *Promoting Gender Equality in the Workplace – Key Findings from 21 Company Structures,* European Foundation, Dublin.

Feinstein, L. (2003), « Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 cohort », *Economica,* vol. 70, pp. 73-97.

Fuller, B., S.L. Kagan, G.L. Caspary et C.A. Gauthier (2004), « Welfare Reform and Child Care Options for Low-income Families », *Child and Welfare Reform,* vol. 12(1), pp. 97-119.

Fuller, B.C., A. Livas et M. Bridges (2005), « How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options », PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, Californie.

Glass, J.L. et S.B. Estes (1997), « The Family Responsive Workplace », *Annual Review of Sociology,* vol. 23, pp. 289-313.

IRS (Internal Revenue Service) (2000), *Employment Review,* février, Reed/Elsevier, United Kingdom.

Jarousse, J.P., A. Mingat et M. Richard (1992), « La scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux », *Éducation et Formation,* ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Paris.

Kagitcibasi, C. et S. Bekman (1991), *Cognitive Training Programme,* Finans Vakýf Publications, Istanbul.

Kagitcibasi, C., D. Sunar et S. Bekman (2001), « Long-term Effects of Early Intervention: Turkish Lowincome Mothers and Children », *Applied Developmental Psychology,* vol. 22, pp. 333-361.

Kellaghan, T. et B.J. Greaney (1993), « The Educational Development of Students Following Participation in a Pre-school Programme in a Disadvantaged Area in Ireland », Studies and Evaluation Paper No. 12, Bernard van Leer Foundation, La Haye.

Koegel, T. (2002), « Did the Association between Fertility and Female Employment in OECD Countries Really Change its Sign? », Working Paper No. 2001-034, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Allemagne (disponible à *www.demogr.mpg.de*).

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

Lindert, P.H. et J.G. Williamson (2001), « Does Globalization Make the World more Unequal? », document présenté à la NBER Globalisation in Historical Perspective Conference, Santa Barbara, California, 3-6 mai.

Love J.M. *et al.* (2005), « The Effectiveness of Early *Head Start* for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs », *Developmental Psychology,* vol. 41(6), pp. 885-901.

Lynch, R. (2004), « Exceptional Returns. Economic, Fiscal, and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development », Economic Policy Institute, Washington, DC.

McBride, B.A. et T.R. Rane (1997), « Father/male Involvement in Early Childhood Programs: Issues and Challenges », *Early Childhood Education Journal,* vol. 25(1), pp. 11-15.

McCain, M.M. et J.M. Mustard (1999), *Reversing the Real Brain Drain: Early Years Study Final Report,* Government of Ontario, Toronto.

McCartney, K. (2003), *Child Care and Behaviour: Findings from the NICHD Study of Child Care and Youth Development,* Harvard Graduate School of Education, Boston.

McKey, R.H., L. Condelli, H. Ganson, B.J. Barrett, C. McConkey et M.C. Plantz (1985), *The Impact of Head Start on Children, Families and Communities,* United States Department of Health and Human Services, Washington, DC.

Méda, D. (2001), *Le temps des femmes : pour un nouveau partage des rôles,* Champs/Flammarion, Paris.

Mezulis, A.H., J.S. Hyde et R. Clark (2004), « Father Involvement Moderates the Effect of Maternal Depression during a Child's Infancy and on Behaviour Problems in Kindergarten », *Family Psychology,* vol. 18(4), pp. 575-588.

Minjuin, A., J. Vandemoortele et E. Delamonica (2002), « Economic Growth, Poverty and Children », *Environment and Urbanization,* vol. 14(2) pp. 23-43.

Nair, M.K. et S.R. Radhakrishnan (2004), « Early Childhood Development in Deprived Urban Settlements », *Indian Pediatrics,* vol. 41(3), pp. 227-237.

National Women's Council of Ireland (2005), *An Accessible Childcare Model,* NWCI, Dublin.

NESS (2005), National Evaluation of Sure Start Impact Study, *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families,* Birbeck, University of London.

Netherlands Country Note (1999), *www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html.*

NICHD (National Institute of Child Health and Human Development) (1997), *Mother-child Interaction and Cognitive Outcomes Associated with Early Child Care: Results of the NICHD Study,* Society for Research in Child Development meeting symposium, NICHD, Washington, DC.

OCDE (1999), *Analyse des politiques d'éducation,* OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis. Éducation et structures d'accueil,* OCDE, Paris.

OCDE (2001-2004), *Programme international pour le suivi des acquis des élèves. www.pisa.oecd.org/pages/0,2966,fr_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html.*

OCDE (2002a), *Analyse des politiques d'éducation,* OCDE, Paris.

OCDE (2002b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE,* OCDE, Paris.

OCDE (2003a), *Bébés et employeurs. Comment réconcilier travail et vie de famille,* vol. 2, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), *Rapport national de la France*, *www.oecd.org/edu/earlychildhood.*

OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation,* OCDE, Paris.

OCDE (2004b), Germany Country Note, OCDE, Paris, *www.oecd.org/edu/earlychildhood.*

OCDE (2004c), *Mexico Country Note*, OCDE, Paris.

OCDE (2004d), *L'OCDE en chiffres,* OCDE, Paris.

OCDE (2005a), *L'OCDE en chiffres. Statistiques sur les pays membres,* OCDE Observer 2004/Supplément 1, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2005 : économie, environnement et société,* OCDE, Paris.

OCDE (2005c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE,* OCDE, Paris.

OCDE (2005d), *Panorama de la société : les indicateurs sociaux de l'OCDE,* OCDE, Paris.

Osborn, A.F. et J.E. Milbank (1987), *The Effects of Early Education: A Report from the Child Health and Education Study,* Clarendon Press, Oxford.

Plantenga, J. et M. Siegel (2004), « Position Paper – Childcare in a Changing World », document préparé pour *Child Care in a Changing World,* colloque organisé par la présidence néerlandais, Groningen, Pays-Bas, 21-23 octobre, disponible à *www.childcareinachangingworld.nl*.

Pocock, B. et H. Masterman-Smith (2006), « Work-choices and Women Workers », *Journal of Australian Political Economy,* vol. 56(12), pp. 126-144.

Randall, V. (2000), *The Politics of Child Daycare in Britain,* Oxford University Press, Oxford.

Schweinhart, L. (2004), « The High/Scope Perry pre-school Study through Age 40: Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions », High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan, *www.highscope.org/Research/PerryProject/perrymain.htm*.

Schweinhart, L.J., H.V. Barnes et D.P. Weikart (1993), *Significant Benefits: The High/Scope Perry pre-school Study through Age 27,* High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

Shonkoff, J.P. et D.A. Phillips(dir. Pub.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The science of Early Childhood Development,* National Academy Press, Washingtonm, DC.

Sylva, K. *et al.* (2003), *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-school Period,* Institute of Education, University of London.

Tanaka, S. (2005), « Parental Leave and Child Health across OECD Countries », *Economic Journal,* vol. 115, n°. 501, pp. F7-F27, février.

Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby et A. Petriwskyj (2004), « Preparing for School », Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4, Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australie.

Tizard, B. (1986), *The Care of Young Children: Implications of Recent Research,* University of London, Institute of Education, London.

Tremblay, R.E., D.S. Nagin, J.R. Seguin, P.D. Zocolillo, M. Boivin, D. Perusse et C. Japl (2004), « Physical Aggression during Early Childhood: Trajectories and Predictors », *Pediatrics,* vol. 114(1), pp. 40-50.

UNICEF (2005), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations,* Innocenti Report Card, Florence.

Walker, J.R. (1995), « The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behaviour », *Journal of Population Economics,* vol. 8(3), pp. 223-251.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 2

Une approche systémique et intégrée des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Le chapitre 2 résume les principales conclusions des examens réalisés en rapport avec la recommandation de Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001) : une approche systémique et intégrée des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Les progrès réalisés par les pays dans ce domaine sont mitigés. Les décideurs dans la plupart des pays de l'OCDE cherchent à améliorer la continuité des expériences de la petite enfance et à utiliser les ressources avec un maximum d'efficacité. Les avantages sont considérables. Une approche intégrée de la question permet aux ministères concernés de développer des actions concertées et de combiner les ressources pour les services d'EAJE. Les régimes de réglementation, de financement et de dotation en personnel, les coûts pour les parents et les heures d'ouvertures peuvent alors former un tout plus cohérent. Les variations en matière d'accès et de qualité peuvent être réduites et des liens entre les services (par groupes d'âge et par situation géographique) sont plus facilement établis. Les systèmes intégrés permettent d'élaborer une vision commune de l'EAJE autour d'objectifs sociaux et pédagogiques consensuels. Ces conclusions exigent cependant de surmonter un certain nombre de difficultés : coordonner l'élaboration des politiques au niveau central ; désigner un ministère de tutelle ; coordonner l'action aux niveaux central et local ; envisager la réforme de manière collaborative et participative ; créer des liens entre les services, les professionnels et les parents au niveau local.*

Pour des raisons d'ordre historique, les politiques « d'accueil » et « d'éducation » des jeunes enfants se sont souvent développées de manière séparée et avec différents systèmes de gouvernance. La responsabilité de ces services peut être partagée entre plusieurs ministères, plus en vertu d'un modèle traditionnel de partition de l'administration que des besoins réels des familles et des jeunes enfants. Aux États-Unis, par exemple, en 1999, l'éducation et l'accueil des enfants de moins de 5 ans bénéficiaient de 69 programmes de financement fédéraux. Ces programmes étaient administrés par neuf organismes et départements fédéraux, bien que la plupart fussent gérés par le ministère fédéral de la Santé et le ministère fédéral de l'Éducation (United States General Accounting Office, 2000). En Irlande, le tableau est le même : au cours des dernières décennies, sept ministères ou organismes différents ont été en charge des jeunes enfants, mais des efforts ont récemment été faits (décembre 2005) pour que l'Office du ministre des Enfants assure un degré de coordination. En général, les différences entre les tutelles administratives, avec leurs différentes perceptions, ont engendré une organisation à deux niveaux, l'accueil des enfants de 0 à 3 ans et l'enseignement préscolaire des enfants de 3 à 6 ans. Le résultat peut être un manque de cohérence pour les enfants et les familles, assorti d'un labyrinthe de moyens financiers, de procédures, de règles, de formations et de diplômes.

Les services d'accueil des enfants, en particulier, sont victimes de cette division de la tutelle administrative. Ils sont alors moins bien répartis sur le territoire et, dans certains cas, ils se résument à un patchwork de petits prestataires et de garderies familiales. Le prix pose souvent problème et, dans de nombreux pays, les catégories à faibles revenus sont exclues de fait de l'accès aux services d'accueil en centre. Il n'est pas rare que le personnel soit peu qualifié et peu rémunéré, et qu'il ne dispose pas de contrat de travail ou d'assurance. C'est notamment le cas des gardes d'enfants, dont les seules qualifications nécessaires à des fins d'agrément se limitent souvent à un « bon caractère ». En revanche, les services d'éducation des jeunes enfants sont plus facilement accessibles par l'intermédiaire du réseau scolaire et sont gratuits pour les parents. Les éducateurs ou les pédagogues diplômés du supérieur employés par ces services ont des contrats de travail et sont rémunérés à un niveau sensiblement équivalent à celui des enseignants du primaire. Toutefois, en raison des liens étroits qui existent avec l'enseignement primaire, les services d'éducation des jeunes enfants peuvent appliquer des ratios d'enfants par membre du personnel inadéquats et ne pas être disponibles à plein temps toute l'année.

Les systèmes d'EAJE sont en général plus fragmentés sous les régimes politiques qui considèrent la garde des jeunes enfants comme relevant de la responsabilité privée des parents et non de la responsabilité publique de la collectivité. Tel est souvent le cas dans les économies de marché dites libérales (parmi les pays examinés : Australie, Canada, Irlande, Corée, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis). Ces pays admettent généralement la responsabilité des pouvoirs publics dans l'éducation préscolaire à partir de l'âge de 3 ou 4 ans (ou plus, cela dépend des pays), en particulier pour les enfants défavorisés ou « à

risque », mais plus rarement pour les enfants de moins de 3 ans. Ils estiment que les tout jeunes enfants ont besoin de soins et d'attention plus que d'éducation, et les parents peuvent ou non y bénéficier d'une aide (suivant leurs revenus et/ou la nécessité de stimuler la participation des femmes au marché du travail) pour acheter des services de puériculture sur le marché. Cette solution politique entraîne une fragmentation[1] du système d'EAJE bien supérieure à celle des systèmes publics en place, par exemple, dans les pays nordiques. À noter cependant que divers degrés d'engagement des pouvoirs publics coexistent dans les économies libérales, comme au Royaume-Uni, par exemple, où, quoique l'on continue d'inciter les familles à recourir au secteur privé et d'encourager la concurrence, l'État prévoit à l'avenir de réglementer la provision privée aussi rigoureusement que la provision publique. Selon le DfES (2004), le même service d'inspection (OFSTED) contrôlera le respect des normes dans l'ensemble du secteur d'activité, tandis que les autorités locales auront une nouvelle obligation légale de garantir des services d'EAJE adéquats et abordables pour toutes les familles qui en ont besoin et qu'un barème de rémunération et un régime de diplômes uniques seront mis en place pour tous les services.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

Afin de favoriser l'intégration des services aux jeunes enfant de 0 à 6 ans, *Petite enfance, grands défis* a recommandé de :

- Formuler et se fonder sur des cadres politiques coordonnés à des niveaux centralisés et décentralisés.
- Désigner un ministère de référence qui travaille en collaboration avec les autres ministères, départements et secteurs.
- Adopter une approche collaborative et participative de la réforme.
- Forger des liens forts entre services, professionnels et parents au sein d'une communauté donnée.

1. Des cadres politiques coordonnés à des niveaux centralisés et décentralisés

La politique de la petite enfance est un domaine complexe, touchant non seulement à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, mais aussi à l'emploi des femmes et à l'égalité des chances et aux questions de développement et de pauvreté des enfants, d'offre de main-d'œuvre, de santé des enfants, de protection sociale et d'éducation préscolaire. Outre les questions plus programmatiques et qualitatives, les décideurs en matière d'EAJE doivent résoudre des problèmes plus concrets de fourniture et d'accès, de prestations familiales, de congés parentaux, de mesures respectueuses de la famille, de modes de financement et de statut et de formation du personnel. Les pays qui s'efforcent de mettre en place des systèmes capables de fournir des services coordonnés aux parents et aux enfants éprouvent le besoin de réunir ces différents aspects de l'action publique. Une approche systémique requiert l'élaboration d'un cadre d'action commun avec des objectifs homogènes pour l'ensemble du système et des fonctions et des obligations clairement définis aux niveaux de gouvernance central et décentralisé.

Une solution apportée a consisté à créer des organes de coordination interministériels ou intergouvernementaux infranationaux pour instaurer un cadre d'action en coopération. On trouve des organes de ce genre au Canada, au Danemark ou au Royaume-Uni, où le gouvernement a développé une stratégie d'ensemble pour les enfants (y compris les jeunes

enfants), dotée d'une unité administrative et d'un comité pour les enfants au niveau ministériel, présidé par le ministre des finances. Choi (2003) montre que les mécanismes coordonnateurs peuvent fonctionner efficacement pourvu qu'ils aient été créés avec un objectif particulier, par exemple coordonner une tâche spécifique concernant la petite enfance ou se concentrer sur une population cible donnée.

Néanmoins, les limites des politiques de coordination et de coopération transversales se donnent aussi à voir dans certains pays comme la Corée ou l'Irlande, où, malgré une intelligence grandissante des objectifs des programmes concernant les jeunes enfants, les cloisonnements ministériels restent un problème. En l'absence d'un ministère de tutelle ou d'un organisme solidement instruit de l'action en faveur de la petite enfance et d'un programme fédérateur pour les jeunes enfants, les ministères des finances risquent de ne considérer les services d'EAJE que sous l'angle des dépenses publiques ou du marché du travail (May, 2001). En résumé, bien que la collaboration étroite entre différents ministères constitue un réel progrès, les cultures et les buts des différents départements de l'administration publique peuvent rendre difficile la réalisation d'actions coordonnées en faveur du développement et de l'éducation des jeunes enfants. L'expérience des pays montre que c'est lorsqu'une vision centrale oriente la politique d'EAJE, et qu'un ministère attitré est désigné pour transposer cette vision dans la réalité, que l'on progresse le plus. Même dans ce cas, un ministère de tutelle doit être sensible à l'histoire de la question et comprendre les préoccupations de tous les secteurs, tout en s'attachant leur collaboration dans des domaines particuliers. Cela nécessite d'élaborer une vision générale mais réaliste des services de la petite enfance à laquelle tous les ministères, les autorités locales et les parents puissent adhérer.

Comment les pays ont réagi à l'appel pour une approche plus systémique lancé dans Petite enfance, grands défis

Parallèlement au maintien en place des différents modèles d'EAJE traditionnels, de nombreux pays présentent des exemples intéressants d'évolution vers des services intégrés (voir tableau 2.1).

2. Désigner un ministère de tutelle

L'intégration administrative, c'est-à-dire le placement de toutes les rênes de l'EAJE dans les mains d'un seul ministre, est un autre moyen d'intégrer l'action publique au niveau national. Les cinq pays nordiques, la Nouvelle-Zélande, la Slovénie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont regroupé leurs services de la petite enfance sous la tutelle d'un seul et unique ministère. Il importe dans ce processus que l'élaboration des politiques de la petite enfance soit confiée au ministère pour lequel le développement et l'éducation des jeunes enfants importent davantage. Peu importe qu'il s'agisse du ministère de l'éducation, de la protection sociale, des affaires familiales ou de l'égalité des sexes, puisque chacun d'eux peut légitimement réclamer pour lui le domaine de la petite enfance.

Le ministère de l'Éducation semble le mieux placé pour assumer ce rôle, dans la mesure où l'enfant est au cœur de ses préoccupations et où il dispose de la plupart des mécanismes nécessaires, dotés d'administrateurs expérimentés, pour établir un système de qualité : un service de formation, un organe d'évaluation, un bureau d'inspection ou de conseil pédagogique, des unités de statistiques et de suivi, etc. Les pays qui ont mis en place un système national sous la houlette d'un seul ministère de tutelle peuvent envisager l'éducation et l'accueil des enfants de 0 à 6 ans de manière

Tableau 2.1. **Actions en faveur d'une approche plus systémique des services d'EAJE dans certains pays**

Australie	En 2004, le gouvernement fédéral a publié un projet de Programme national pour la petite enfance (*National Agenda for Early Childhood*) – que les gouvernements des états et des territoires s'appliquent actuellement à finaliser – afin de donner un cadre de référence global à l'action en faveur du développement optimal de l'enfant. Ce programme national voit dans la mise en place d'un système d'EAJE plus cohérent un domaine d'action stratégique et définit des priorités d'action concertée spécifiques entre les différents niveaux de gouvernement pour réaliser cet objectif.
Belgique	Quoique que les services d'EAJE soient placés en Belgique sous différentes tutelles administratives, les deux communautés nationales ont réussi à constituer, autour du service scolaire maternel gratuit défini par la loi (pour les enfants à partir de 2 ans et demi), tout un continuum de services pour les nourrissons et les bébés, concernant dans la Communauté flamande environ un tiers de tous les enfants (et moins de 20 % dans la Communauté française). Dans un contexte de décentralisation et de déréglementation, des moyens sont cherchés pour favoriser une gestion plus intégrée et efficace des services grâce à des mécanismes de consultation institués au niveau municipal.
États-Unis	Aux États-Unis, les efforts pour réunir les services d'accueil et d'éducation préscolaire sont aussi manifestes au niveau des états. En mai 2004, le gouvernement de la Géorgie a créé une Département d'accueil et de puériculture pour gérer plus efficacement les divers services d'accueil publics de l'état. En avril 2005, le Massachusetts a fusionné les Directions de l'éducation préscolaire (Office of School Readiness) et des services d'accueil des jeunes enfants (Office of Child Care Services) de son Département de l'éducation en une seule Direction de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. Par ailleurs, plusieurs structures administratives locales ou d'état (par exemple, les conseils de gouverneur pour les enfants, les conseils de gestion publics/privés, les comités interorganismes) sont apparues pour orienter l'EAJE et superviser la mise en œuvre (Neuman, 2005).
Finlande	En Finlande, l'organisme responsable (STAKES) a déployé beaucoup d'efforts pour engager chercheurs, collectivités, prestataires et parents à participer à tous les aspects de la réforme. Direction, consultation, orientation financière, information et aide aux prestataires, aux parents et au personnel sont des caractéristiques de cette approche. Une base de donnée très complète, contenant les toutes dernières informations sur les projets de développement et les études en cours concernant les services d'EAJE, a été créée pour aider le personnel de ces services dans toute la Finlande (*www.stakes.fi/varttua*). Ce portail joue aussi un rôle crucial dans l'application des directives concernant le nouveau programme d'enseignement, lui aussi mis en place à l'issue d'un processus de consultation intense entre le STAKES, les collectivités, les prestataires, le personnel et les parents.
Norvège	Sous l'autorité du ministère de l'Enfance et des Affaires familiales, un groupe représentatif de chercheurs, de parties prenantes aux services d'EAJE et de services d'EAJE locaux, a présenté un rapport au milieu de l'année 2004 sur les remaniements à apporter à la loi sur les établissements d'accueil de jour et son plan d'application. Un programme-cadre d'enseignement remanié est attendu dans le courant de l'année 2006. Depuis cette année, tous les services d'éducation, y compris les jardins d'enfants, seront placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation et de la Recherche.
Royaume-Uni	Le regroupement des services d'EAJE dans le cadre l'unité Sure Start (ministère de l'Éducation et des Compétences/ministère du Travail et des Pensions) et des autorités locales a été renforcée. Sure Start a maintenant l'autorité nécessaire pour travailler de manière transversale et regrouper davantage de services pour les enfants et les familles. Afin de contrebalancer les effets de la division traditionnelle entre puériculture et éducation préscolaire, des plans sont à l'étude pour créer un nouveau profil d'éducateur qui couvrirait tout le groupe d'âge de 1 à 6 ans. Le projet de loi 2005 sur l'accueil des jeunes enfants (Childcare Bill) institutionnalise une phase unique continue et cohérente de développement pour tous les jeunes enfants, comme cela avait été annoncé dans la stratégie sur dix ans pour l'accueil des enfants, « Choice for parents, the best start for children » (HM Treasury, 2004). Le nouveau cadre adoptera une approche intégrée de l'éducation et de l'accueil, rendant ainsi compte de la réalité de la nouvelle façon de fonctionner des services d'accueil infantile. Un important secteur privé existe, mais l'intention est d'imposer une procédure d'inspection commune pour tous les services réglementés (y compris les écoles) qui s'occupent d'enfants de moins de 8 ans.
Suède	Depuis l'examen de l'OCDE, le développement des services destinés aux jeunes enfants dans le cadre du système éducatif s'est poursuivi dans le sens de leur conceptualisation, de l'universalisation de l'accès, de la réalisation d'examens annuels de la qualité et de la formation et de l'accueil de pédagogues de la petite enfance dans le corps enseignant. Les concepts d'éducation préscolaire et scolaire émergent progressivement du cadre de l'éducation tout au long de la vie. En outre, la notion de pédagogie, héritée de l'ancienne tradition de puériculture, qui place l'accueil et l'éducation au cœur de la relation avec l'enfant, a maintenant gagné en influence à l'école.

plus globale et cohérente, et avoir une approche intégrée des problèmes de dotation en personnel, de financement et de contrôle des services. Diverses analyses, dont les études de l'OCDE, montrent les avantages qui peuvent découler du regroupement des décisions d'orientation au sein d'un seul et même organisme :

- *Plus de cohérence dans l'orientation et l'action* en matière de réglementation, de financement, de dotation en personnel, de programme d'enseignement et d'évaluation,

de coûts et d'heures d'ouverture, par opposition à une forte fragmentation de la politique et des services.

- *Un investissement plus efficace au profit de la petite enfance et des services de meilleure qualité*. Dans un système morcelé, les jeunes enfants sont d'abord définis comme dépendant de leurs parents ou simplement comme ayant besoin de services d'accueil. Ces services doivent dès lors souvent faire avec des investissements insuffisants, des prestations de garde non agréées et du personnel non diplômé.
- *Moins de ruptures dans les expériences vécues au cours de la petite enfance*, car le regroupement des responsabilités au sein d'un seul ministère permet d'atténuer les différences en matière d'accès et de qualité et d'établir plus aisément des liens entre les services – entre les groupes d'âge et les structures.
- *Une meilleure gestion publique des services* et donc des services de meilleure qualité plus facilement accessibles aux parents.

Comment s'opère le regroupement des services au sein d'un ministère unique

Dans une étude récente réalisée en Angleterre, en Écosse et en Suède, Cohen *et al.* (2004) ont recensé certaines conditions du regroupement des services de la petite enfance sous la tutelle d'un seul ministère. Les auteurs soulignent en particulier : les effets cumulés d'années de travail au service de la cause ; l'engagement politique des pouvoirs publics à concentrer leurs efforts sur la petite enfance, sous la houlette d'un ministère ou d'une direction ministérielle attitré(e) ; l'absence d'opposition forte d'autres groupes d'intérêt professionnels ou administratifs ; et le renforcement des capacités administratives et spécialisées dans l'ensemble du système.

Renforcer les capacités d'expertise au sein d'un ministère unique

Les pays qui ont intégré leurs services de la petite enfance ont un certain nombre de traits en communs en matière renforcement des capacités, notamment :

- *Des unités d'orientation de l'EAJE renforcées au niveau central* grâce à l'accueil de spécialistes formés dans le domaine de la petite enfance. Par exemple des fonctionnaires expérimentés du ministère des Affaires sociales ont été intégrés dans les services du ministère de l'Éducation et de l'Agence nationale pour l'éducation en Suède en 1996. L'expertise doit atteindre une masse critique, en particulier dans la phase de lancement, pour permettre d'instaurer une approche systémique de la prestation de services de la petite enfance : quadrillage commun des services et évaluation commune des besoins, régimes de réglementation et de financement communs, regroupement des procédures d'octroi de licence, formation préalable et continue, élaboration du programme d'enseignement, contrôle de l'application du programme et évaluation de la qualité. Un processus analogue de fusion du personnel et d'intégration de l'expertise externe en matière d'EAJE peut être observé dans les nouveaux départements intégrés d'EAJE des états de Géorgie et du Massachusetts, aux États-Unis.
- *Décentralisation de la gestion des services au niveau des communes (ou des comtés ou des districts scolaires)*. La décentralisation des compétences dans le domaine de la petite enfance devient nécessaire non seulement parce qu'elle constitue un moyen de reconnaître concrètement les droits des familles et des collectivités locales, mais aussi pour des raisons de gestion pratique. En effet, le nombre grandissant de prestataires et la fragmentation des services dans ce secteur rendent difficile aux pouvoirs publics la

tâche de garantir la qualité des services en même temps que la rationalité de l'offre en l'absence de gestion décentralisée. Des questions de démocratie, de responsabilité des collectivités, de droits des parents, de participation et d'appropriation font également partie de ce processus de décentralisation.

- *Une expertise renforcée dans le domaine de la petite enfance dans les universités, les organismes de recherche, les associations et les syndicats*. La création d'une capacité d'expertise en matière d'EAJE au sein du ministère responsable et des organismes subventionnés est une condition nécessaire au développement des systèmes d'EAJE. Le développement d'une expertise indépendante dans les universités, les établissements de recherche, les associations, les syndicats en est le corollaire. Cela pourrait être difficile à réaliser dans certains pays, en Autriche, par exemple, où la formation des pédagogues se fait au niveau de l'enseignement secondaire, ce qui empêche la plupart des universités de s'intéresser au domaine de la petite enfance. Ces pays y perdent beaucoup par comparaison avec l'engagement des universités et des organismes de recherche des pays suivants : Australie, Canada, Finlande, France, Corée, Norvège, Suède, Royaume-Uni et États-Unis. Dans ces derniers pays, universités et organismes de recherche contribuent largement à l'analyse des politiques, à la collecte des données et aux recherches empiriques sur lesquels s'appuient les décideurs.

3. Coordination des niveaux central et décentralisé

Une tendance actuelle des systèmes d'éducation dans certains pays consiste à contourner les autorités locales et à donner plus d'autonomie aux établissements scolaires tout en les liant par des dispositions réglementaires, des objectifs de résultat et des évaluations plus régulières. Au moins pour le moment, un système d'aide à la petite enfance ne peut guère fonctionner comme cela de manière satisfaisante, compte tenu de la bien plus grande diversité des prestataires à l'œuvre dans le domaine de la petite enfance et du caractère « polyvalent[2] » d'une bonne part des services de la petite enfance. En outre, les parents étant juridiquement les premiers éducateurs de leurs enfants, les services de la petite enfance doivent garder une dimension locale, conjuguant l'intérêt public pour l'éducation des jeunes enfants et les souhaits de leurs parents. Pour cette raison, la politique d'EAJE et la prestation des services dans ce domaine deviennent dans de nombreux pays de l'OCDE des responsabilités partagées entre les autorités nationales, les autorités locales, les communautés et les parents (voir encadré 2.1). Non seulement les gouvernements confient le quadrillage et l'organisation des services aux autorités locales, mais ils leur permettent aussi de réglementer, de financer et d'évaluer les services (dans les pays fédéraux, par exemple, mais aussi en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, en Norvège et en Suède). Ce changement est aussi motivé par la volonté de rapprocher la prise de décision et son exécution des familles concernées et d'adapter les services aux besoins locaux et aux conditions locales.

Une des conséquences positives de la décentralisation est l'intégration des services d'éducation et d'accueil au niveau local, laquelle permet une répartition plus efficace des ressources destinées aux enfants. Moins limitées que les ministères nationaux par le cloisonnement traditionnel des compétences, de nombreuses autorités locales (Autriche, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, États-Unis) ont réuni les portefeuilles de l'éducation et des services de la petite enfance pour en planifier plus efficacement les services et proposer ainsi un ensemble de services plus cohérent aux jeunes enfants et aux familles. Certaines

Encadré 2.1. **Une politique de développement de l'enfant coordonnée au niveau décentralisé au Canada**

L'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-E.) est une petite province maritime du Canada qui a réussi à instaurer une politique de développement de l'enfant (*Healthy Child Development Strategy*) coordonnée entre cinq ministères et de multiples parties prenantes communautaires. L'initiative concerne les enfants dès avant leur naissance jusqu'à leurs premières années de scolarisation. Elle a intégré la vision, les valeurs et les buts du Plan d'action national pour les enfants et de l'Initiative canadienne pour le développement de la petite enfance, ainsi que les vœux formulés par les insulaires pour leurs enfants.

Dans le cadre d'un processus ouvert et collaboratif, gouvernement et partenaires communautaires ont travaillé ensemble pour définir des orientations stratégiques et des objectifs spécifiques pour atteindre les buts fixés : santé, sécurité, apprentissage réussi et participation sociale. La stratégie de l'Île-du-Prince-Édouard est fondée sur la conviction que tous les insulaires sont collectivement responsables des enfants et que le rôle des pouvoirs publics est de diriger l'action collective. Les principes directeurs de la stratégie soulignent la nécessité d'engager la participation des parents, des familles, des entreprises, de la collectivité, de la communauté savante et des pouvoirs publics.

La nature intégrée de la stratégie est manifeste dans les domaines directement visés et dans la structure de gouvernance établie en vue de sa mise en œuvre. Les principaux domaines d'action reconnaissent la grande variété des influences auxquelles est soumis le développement de l'enfant : grossesse, naissance, petite enfance, éducation et accueil préscolaire, besoins spéciaux, soutien des parents, blessures infantiles, santé mentale, niveau d'instruction de la famille, environnement, sélection et évaluation, protection des enfants, mode de vie sain. Les conditions de réalisation de la stratégie (par exemple une politique publique saine, le revenu familial et le soutien de la communauté) souligne le poids des indicateurs sociaux dans le développement sain de l'enfant. Ce type de cadre convient à la nature multidimensionnelle de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et permet un échange fructueux d'idées et de points de vue qui retentit sur tous les aspects de la réalisation de programmes de qualité.

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a créé un Secrétariat aux enfants doté en personnel provenant de cinq ministères en vue de favoriser une approche polyvalente de la mise en œuvre de la stratégie. Le Secrétariat représente le gouvernement au sein du Groupe de travail sur les enfants de l'Île-du-Prince-Édouard – un vaste réseau intersectoriel auquel participent des représentants des associations d'éducateurs de la petite enfance, des organisations communautaires, des chercheurs, les forces de l'ordre, le gouvernement fédéral, et les communautés acadienne et francophone. Ce réseau de réseaux garantit que tous les principaux domaines d'action s'appuient mutuellement et continuent de s'intéresser à l'enfant tout entier. En outre, le Groupe de travail sur les enfants participe à l'élaboration d'un Plan d'action annuel, qui identifie les priorités en matière de financement et d'initiative publique. Le gouvernement et la collectivité préparent leur réponse au Plan d'action, ce qui se traduit par d'importantes initiatives partenariales.

Source : Note par pays pour le Canada (OCDE, 2004).

autorités locales ont intégré administration et orientation par groupes d'âge et par secteurs. Au Danemark, en Italie, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, par exemple, un nombre croissant d'autorités locales ont concentré la responsabilité des services

d'EAJE et des établissements scolaires (et parfois d'autres services pour les enfants) entre les mains d'un seul département administratif et d'une seule commission d'orientation – de plus en plus celui de l'éducation. Autre conséquence de la décentralisation : une plus grande sensibilité aux besoins locaux. Les autorités locales peuvent décider, en fonction de l'importance, de l'emploi et de la dispersion des populations, de la quantité appropriée de services à financer. Elles sont aussi mieux placées pour veiller à la participation des parents, des éducateurs, des organes de la collectivité et d'autres parties prenantes à la prise de décision, favorisant ainsi un mode de gestion et d'organisation plus démocratique des services et fédérant un soutien public plus vaste en faveur des services de la petite enfance. Ces services existent en partie pour garantir l'égalité des chances aux enfants qui, de par leur situation, sont présumés à risque, ce à quoi on peut difficilement parvenir sans une forte participation des pouvoirs publics, par exemple dans les quartiers défavorisés, ni sans la volonté nationale de préserver l'équité et la cohésion sociales.

La décentralisation peut aussi entraîner certaines difficultés. Les études de l'OCDE laissent entendre que la délégation des pouvoirs et des responsabilités peut accentuer les différences d'accès et de qualité entre états, régions ou districts d'un même pays. C'est arrivé en Suède (Skolverket, 2004), mais le phénomène est encore plus manifeste dans les pays fédéraux, comme l'Australie, le Canada, l'Allemagne et les États-Unis, où il est difficile de réaliser des politiques nationales unifiées (*Notes par pays* : États-Unis, 1999 ; Australie, 2001 ; Canada et Allemagne, 2004). Au Canada, par exemple, on trouve des différences considérables entre les provinces/territoires au niveau d'une série de variables fondamentales, telles que le taux de financement par enfant, les normes des programmes, la certification des enseignants et la maturité scolaire (Doherty *et al.*, 2002). Sans de puissants mécanismes d'égalisation, les services d'aide à la petite enfance dans les quartiers urbains défavorisés peuvent rencontrer des difficultés dues à la faiblesse des recettes fiscales. Dans ce genre de situation, sans une aide supplémentaire de l'État en matière de financement et de gestion, les familles avec de jeunes enfants vivant dans ces quartiers n'auront accès qu'à des services de qualité inférieure. Les zones rurales ne sont pas non plus exemptes d'inégalité des ressources, comme au Canada et en Hongrie, par exemple, où la décentralisation et des politiques ethniques bien intentionnées ont parfois abouti à la création de zones ethniques indépendantes trop petites ou trop pauvres pour financer un service de santé ou d'aide à la petite enfance de qualité sans aide de l'État. Même dans des situations où des fonds sont disponibles, comme en Australie, une population fortement dispersée, des tutelles administratives distinctes (pour l'éducation préscolaire) et certains aspects de l'approche commerciale dominante de la puériculture peuvent empêcher toute coordination efficace.

De telles situations soulèvent un certain nombre d'interrogations fondamentales. Un système d'administrations décentralisées peut-il garantir une égalité de traitement raisonnable pour tous les enfants d'un même pays ? Chaque structure administrative décentralisée est-elle suffisamment solide pour prendre en charge une gamme de services aux personnes ? Les petites administrations locales disposent-elles de la masse critique d'administrateurs correctement formés pour garantir l'application des normes nationales ? En général, les gouvernements centraux disposent de puissant mécanismes d'appui (législation et financement discrétionnaire) pour inciter et aider les autorités locales à parvenir aux résultats convenus. Dans certains cas, le gouvernement central peut

devoir aider les circonscriptions administratives locales à planifier, financer et offrir effectivement et efficacement les services de base (OCDE, *Note par pays pour la Hongrie*, 2002). Un mécanisme d'égalisation entre circonscriptions administratives riches et pauvres est aussi nécessaire pour permettre à toutes les administrations (notamment celles dont l'assiette fiscale est faible, ou celles à faible densité de population) d'offrir les services de base. Le gouvernement central peut aussi envisager d'apporter aux petites autorités locales l'appui nécessaire pour les aider à comprendre quels sont les services dont elles ont besoin et à renforcer leur expertise en matière de gestion.

Il semble donc important que le ministère central de tutelle conserve un rôle dans le processus de décentralisation ou de fédéralisation. Ce problème a été abordé à l'occasion de l'examen de l'Allemagne, où les seize *Länder* ont l'entière responsabilité des services d'aide à la petite enfance. Cette prérogative est jalousement gardée, mais l'avantage de laisser au ministère fédéral le rôle directeur et l'initiative en matière de qualité a été reconnu, même si la Constitution actuelle de l'Allemagne n'autorise pas le gouvernement fédéral à allouer des fonds aux *Länder* ou aux municipalités aux fins de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. De par sa nature, le domaine de la petite enfance est soumis à des pressions locales, à un phénomène d'éclatement et à une appréciation idiosyncrasique de la qualité. Les directives (et l'argent) d'un ministère central ou d'une autorité régionale peuvent fortement concourir à la l'harmonisation du système, à la détermination de buts communs et à la promotion de normes empiriques, fondées sur des études, dans tout le pays. En somme, il paraît important de faire en sorte que les services d'aide à la petite enfance s'intègrent dans une politique nationale bien conceptualisée qui, d'une part, délègue des pouvoirs aux autorités locales et, d'autre part, conçoive la détermination des objectifs, la réglementation, la dotation en personnel, la pédagogie et l'assurance-qualité dans une perspective nationale. Une séparation claire des compétences, une simplification des filières de financement et des critères d'attribution, une réduction du nombre de programmes spéciaux et la mise en place d'un système de suivi commun sont autant de moyens de réduire la bureaucratie et d'atténuer la perplexité des familles recourant à ces services.

4. Une approche collaborative et participative de la réforme

Comme on peut le voir dans le tableau 2.1, de nombreux pays souhaitent adopter une approche systématique et intégrée de leurs services d'EAJE. Alors que le gouvernement devrait avoir un rôle de direction au sens large, les autorités régionales et locales, les représentants d'entreprises, la société civile organisée et les groupes communautaires devraient être impliqués dans la formulation et la mise en place du programme d'EAJE. Cette approche inclusive et participative aidera à assurer un large soutien public à l'EAJE et à garantir que des perspectives multiples contribuent à la prise de décision. En particulier, il est nécessaire de considérer les parents comme des partenaires essentiels dans la politique et les programmes de développement sur le terrain. La démarche récemment adoptée par la Finlande dans ce domaine en constitue un bon exemple (voir encadré 2.2).

Des contre-exemples existent, notamment dans les pays fédéraux et les pays dont les ministères ou les différentes autorités ne parviennent pas à coopérer entre eux. Sans doute les constitutions et autres textes de loi peuvent conférer le droit de procéder ainsi, mais il paraît plus raisonnable de garantir, par des mesures de coopération, l'égalité d'accès et un niveau de qualité déterminé à tous les enfants et toutes les familles sur l'ensemble d'un territoire national.

Encadré 2.2. **Une approche participative du développement de l'EAJE en Finlande**

Bien que la législation établisse des exigences claires et rigoureuses pour l'ensemble des parties, le système d'EAJE finlandais a été fortement décentralisé depuis le début des années 90. La Finlande a renforcé son approche collaborative de la politique en matière d'EAJE depuis l'an 2000. Cette approche s'appuie sur des mécanismes de consultation et de participation. Le ministère attitré (ministère de la Protection sociale et de la Santé) et l'organisme responsable (STAKES – Centre national de recherche et de développement pour la protection sociale et la santé) ont adopté une approche basée sur la consultation, le pilotage financier et l'information. Le système se distingue par la confiance, le dialogue, la formation professionnelle et la circulation efficace de l'information et a ainsi moins besoin d'inspection ou de régulation externe. Cette approche traduit une intelligence plus actuelle de la gestion publique, qui incite les différents groupes à prendre en charge la responsabilité de la qualité à leur propre niveau.

La Résolution du gouvernement finlandais sur la politique nationale d'EAJE propose un programme d'action pour le développement de l'EAJE, qui comporte notamment un Projet de qualité et d'orientation de l'EAJE (2000-05) visant à renforcer les systèmes locaux, régionaux et nationaux de pilotage et d'évaluation. Les municipalités, qui sont entièrement responsables, devant des bureaux régionaux, de la mise en œuvre et de l'orientation des services dans leur propre secteur, sont considérablement aidées. Les études sur la qualité se poursuivent, avec des liens clairs et forts entre plusieurs universités, le ministère et STAKES. Une base de données très complète (*http://varttua.stakes.fi/*) contenant les toutes dernières informations concernant le développement des projets et les études en cours a été créée pour les besoins du personnel EAJE dans tout le pays. Ce portail joue aussi un rôle central dans l'application des nouvelles directives du programme d'enseignement de 2003, élaboré lui aussi au terme d'un processus intensif de consultation ayant engagé la participation du STAKES, des municipalités, du personnel et des parents. Depuis 2002, les travaux sur les systèmes d'information suivent les orientations de la « Stratégie de réforme des données et de l'information sur la protection sociale et la santé ». Cette stratégie a été conçue en vue de préparer un système national d'information et de données sur la protection sociale et la santé rassemblant des statistiques, des données et des informations collectives sur les études réitérées régulièrement et les enquêtes ponctuelles.

Les parents aussi jouent un rôle crucial en veillant à ce que les services soient réceptifs aux intérêts et aux besoins des enfants. La Résolution du gouvernement finlandais sur la politique nationale d'EAJE pose haut et fort la question de la participation des parents. Cette participation est également une question importante dans les directives du programme d'enseignement. Des programmes nationaux comme Partenariat pour l'éducation (2003-05) et Soutien précoce (2004-05) cherchent à répondre aux besoins des parents, le premier par une formation du personnel qui améliore leur capacité à aider les parents à jouer leur rôle de parents, le dernier en engageant davantage la participation des parents dans l'intervention précoce. Dans les garderies, il est d'usage d'établir un plan d'EAJE pour chaque enfant en collaboration avec les parents. La mise en œuvre de ce plan fait l'objet d'une évaluation annuelle. Il s'agit là d'une obligation légale, inscrite dans la loi de 2000 sur le statut et les droits des usagers des services sociaux.

Source : STAKES, Finlande (2005).

5. Liens entre services, professionnels et parents au niveau local

Les partenariats entre différentes formes d'aide à la petite enfance, les familles et d'autres services à l'intention des jeunes enfants (par exemple : école, santé, éducation spéciale) favorisent la cohérence pour les enfants et pour les parents. Mais la voie du partenariat n'est pas sans écueils. Les prestataires de services peuvent ne pas avoir la même vision des buts poursuivis par les services de la petite enfance ; ils peuvent aussi venir d'horizons professionnels et éducatifs différents ; ils peuvent aussi préférer travailler indépendamment de leurs homologues dans d'autres secteurs d'activité. Parallèlement à cela, différents régimes de réglementation, de financement, d'emploi et d'offre peuvent faire obstacle à l'intégration des services. Ainsi, alors que dans certains pays les efforts pour coordonner l'action des services à la petite enfance, des professionnels et des parents sont monnaie courante, dans d'autre ils sont encore naissants (*Petite enfance, grands défis*, OCDE, 2001).

Dans des pays avec une tradition d'EAJE bien ancrée (Belgique, Danemark, France, Suède, etc.) l'attention accordée aux phases de transition des enfants a conduit à intégrer des programmes préscolaires, scolaires et périscolaires en un service totalement unifié assuré toute la journée sur le même lieu. Comme le note *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) :

> « *Des équipes multidisciplinaires ont développé de nouvelles manières de travailler ensemble pour dépasser les limites professionnelles et pour tenter d'assurer une cohérence dans la vie des enfants. Au Danemark, dans certaines écoles, des équipes de pédagogues et d'enseignants de l'école primaire planifient et organisent des activités pour des groupes d'âge mixtes de 6 à 9 ans, réunissant les traditions de l'EAJE et de l'école pour faciliter le passage de l'enfant d'une institution à l'autre. Souvent, les mêmes pédagogues travaillent avec les enfants pendant la journée d'école puis dans les activités de loisir. Cette stratégie de collaboration favorise une continuité dans la relation des enfants avec les adultes, à un moment donné et dans la durée, et donne aux parents davantage de possibilités de communiquer avec le personnel.* »

La coordination entre les différents cadres d'accueil est également profitable pour les jeunes enfants. Dans plusieurs pays, des groupes de prestataires de services d'accueil en milieu familial se sont organisés en réseaux, sous la supervision et avec l'appui de centres professionnels locaux ou d'organismes spécialisés (Danemark, France, Allemagne, etc.). Une séance hebdomadaire ou bimensuelle au centre d'accueil ou de psychopédagogie local leur apporte un peu de savoir professionnel et rompt leur isolement communautaire. C'est là un point important à souligner, car de nombreuses garderies familiales ferment à cause du manque de soutien et de l'absence de contact avec d'autres professionnels (mais aussi à cause du caractère inapproprié des conditions de travail, de la rémunération et de la protection sociale). Le maillage des services donne à ces « parents de jour » le sentiment d'appartenir à un corps professionnel et facilite les remplacements quand l'un d'entre eux est malade ou indisponible pendant quelques jours.

La coopération entre les différents services – fournis dans le cadre de centres, de garderies familiales, de l'école et en dehors du milieu scolaire – concourt à la création d'un continuum de services rassurant pour les parents et qui peut répondre aux besoins des jeunes enfants. Il peut également former un réseau de dialogue et de relations sociales qui va au-delà de la simple prestation de services, afin d'encourager la participation des parents et d'autres parties prenantes de la société civile. À terme,

cette coopération entre les différents services peut donner naissance à une approche globale des services plus sensible à l'éventail complet des besoins journaliers des enfants en matière d'apprentissage et de développement et aux besoins des parents en matière d'accueil des enfants et autres possibilités. Les nouveaux centres d'accueil infantiles en Angleterre constituent un exemple de service d'accueil de la petite enfance, qui accordent une attention particulière au développement et à l'éducation des jeunes enfants, mais qui, en même temps, peuvent offrir une participation démocratique et divers services, par exemple, l'emploi, la formation professionnelle, les groupes de parents et les activités de loisir. Le tissage de liens solides, en tant que mécanisme de participation et d'intégration sociale, entre les services et la communauté est particulièrement important pour les familles et enfants immigrés et/ou socialement isolés. Là où la diversité existe, le contact avec les parents et les communautés doit être maintenu, tout en évitant une démarche tendant à ne voir que la moitié vide du verre – c'est-à-dire à considérer les enfants de certaines populations comme faibles et manquant d'appuis. Un objectif essentiel devrait être l'élaboration de démarches pédagogiques appropriées pour une communauté particulière et ses jeunes enfants en consultation avec les parents.

Notes

1. Les partisans d'une approche économique libérale de l'accueil des jeunes enfants préfèrent parler de « flexibilité » plutôt que de « fragmentation ». La question est analysée au chapitre 5 qui traite les investissements publics dans l'EAJE.
2. Une approche « polyvalente » des services d'EAJE va bien au-delà d'un programme d'éducation et d'activités pour se concentrer aussi sur les aspects plus généraux du développement, comme la santé globale et le bien-être de l'enfant, ainsi que sur l'environnement familial et communautaire. Habituellement, les centres de services polyvalents travaillent en collaboration avec d'autres services de la collectivité et accordent une attention particulière aux parents. Ces centres dispenseront, en cas de besoin, des cours et des conseils en matière d'éducation des enfants (en particulier sur comment aider au développement de l'enfant), s'occuperont aussi d'emploi et de formation, et proposeront des activités de loisir.

Références

Australie (2004), « Towards the Development of a National Agenda for Early Childhood », Department of Family and Community Services.

Choi, S. (2003), *Coordination intersectorielle de la petite enfance : les leçons à en tirer* (Notes de l'Unesco n° 9), UNESCO, Paris, France.

Cohen, B, P. Moss, P. Petrie et J. Wallace (2004), *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden,* Policy Press, Royaume-Uni.

Dahlberg, G. et P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education,* Routledge Falmer, Londres et New York.

Dahlberg, G., P. Moss et A. Pence (1999), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care : Postmodern Perspectives,* Falmer Press, Londres.

DfES (2004), *Choice for Parents, the Best Start for Children : A Ten Year Strategy for Childcare,* DfES, Londres.

Doherty, G.F., M. Friendly et B. Forer (2002), « Child Care by Default or Design? An Exploration of Differences Between Non-Profit and For-Profit Canadian Child Care Centres Using the You Bet I Care! Data Sets », Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, Toronto, Canada.

HM Treasury (2004), « Choice for Parents, the Best Start for Children : A Ten Year Strategy for Childcare. Summary of Consultation Responses », *www.hm-treasury.gov.uk*.

Irlande (2000), Background Report of Ireland, Ministry of Education and Science, Dublin.

May, H. (2001), *Politics in the Playground: the World of Early Childhood in New Zealand,* Bridget Williams Books and New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

Neuman, M. (2005), « Governance of Early Childhood Education and Care : Recent Developments in OECD Countries », *Early Years,* vol. 25, n° 2, juillet, pp. 129-141.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Country Profile: Finland,* OCDE, Paris.

Rinaldi, C. (2006), *In Dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning,* Routledge, Londres et New York.

Skolverket (2004), *Pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish pre-school,* National Agency for Education, Stockholm.

STAKES (2005), Informations fournies à l'OCDE par l'Équipe de STAKES sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, Helsinki.

United States General Accounting Office (2000), *Early Education and Care: Overlap Indicates Need to Assess Crosscutting Programs,* No. GAO/HEHS-00-78, Government Printing Office, Washington, DC.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 3

Un partenariat fort et égal avec le système éducatif

Conscients du besoin de continuité dans l'éducation des enfants, Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001) avait formulé un certain nombre de recommandations visant à favoriser un partenariat fort et égal entre l'EAJE et l'école primaire. Ce chapitre décrit les progrès accomplis par les pays dans la poursuite de cet objectif. Les voix en faveur d'une vision de l'éducation de la petite enfance comme un bien public s'élèvent de plus en plus nombreuses et cette vision a reçu une forte impulsion de la part des économistes de la recherche en éducation, notamment du prix Nobel James Heckman.*

Petite enfance, grands défis *(2001) préconisait une approche plus unifiée de l'apprentissage entre les deux systèmes. Cette recommandation a entraîné différents choix politiques. La France et les pays anglophones ont adopté une démarche de préparation à l'école, centrée sur le développement cognitif durant les premières années et l'acquisition d'un éventail de connaissances, de compétences et de dispositions dont le développement devrait se poursuivre en classe. Les contenus et les méthodes pédagogiques de l'éducation préscolaire et primaire ont été rapprochés, généralement dans le sens d'approches qui mettent l'accent sur les enseignants et le contenu scolaire.*

Dans les pays héritiers de la tradition de la pédagogie sociale (pays nordiques et d'Europe centrale), le jardin d'enfants est perçu comme un lieu de préparation à la vie et l'étape fondatrice de l'éducation tout au long de la vie. On s'y attache avant tout à encourager l'enfant dans ses activités d'éveil et à stimuler ses intérêts du moment. L'optique dans laquelle l'enfant est perçu englobe accueil, soin et éducation. Les liens avec l'école primaire et les services de loisir sont maintenus grâce à une variété de mécanismes et il est largement admis que l'influence de la pédagogie du jardin d'enfant devrait continuer de se faire sentir au moins durant les premières années d'école primaire.

Le chapitre aborde finalement le problème des transitions entre les deux systèmes et décrit les efforts déployés et les moyens utilisés par les pays pour les faciliter : ponts entre les départements de l'administration, formation du personnel, réglementation, programmes d'enseignement.

Historiquement, les programmes pour les jeunes enfants et l'éducation formelle se sont développés séparément les uns des autres, avec des systèmes de gouvernance, des filières de financement et des programmes de formation de personnel distincts. L'école primaire est la plus ancienne et la plus forte institution, déjà constituée en système national dans de nombreux pays à la fin du dix-neuvième siècle. Les systèmes d'accueil de la petite enfance ont été plus lents à se développer, car jusqu'à la fin du vingtième siècle l'éducation des jeunes enfants dans les pays de l'OCDE est restée dévolue à la mère ou à la famille étendue. Aujourd'hui, tous les pays de l'OCDE cherchent à mettre en place un système d'EAJE pour les jeunes enfants. Le modèle adopté dans les systèmes nordiques plus avancés consiste à financer les soins parentaux durant les 10 à 18 premiers mois de la vie de l'enfant, puis à offrir ensuite une gamme stable et accessible de services de la petite enfance.

La coordination des services de la petite enfance avec le système éducatif est déjà avancée dans de nombreux pays, surtout pour les enfants de 3 à 6 ans. Pour ces aînés de la catégorie, on trouve un système reconnaissable dans la plupart des pays : l'éducation préscolaire, qui présente des critères d'accès et des caractéristiques systémiques similaires à ceux du système scolaire (voir le tableau 4.3 au chapitre 4). Pour les plus jeunes enfants, accéder à un ensemble cohérent de services de la petite enfance est plus problématique, car l'offre s'adressant aux bébés et aux plus petits se caractérise souvent par un mélange de régimes formels et informels, d'offres publiques et privées. Comparée à l'offre en matière d'éducation préscolaire ou aux systèmes d'EAJE intégrés, des différences existent au niveau des droits d'accès, de la réglementation, du personnel, des buts et des programmes, même au sein d'un même pays. Souvent, accueil et éducation fonctionnent indépendamment l'un de l'autre et trop peu d'attention est accordée aux difficultés rencontrées par les enfants confrontés à des attentes ou des routines quotidiennes différentes.

Conscients de la nécessité de rapprocher les traditions, *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) a proposé un partenariat fort et égal entre l'EAJE et l'école primaire. Un partenariat avec le système éducatif rapprocherait les diverses perspectives et méthodes de l'EAJE et de l'école, en prêtant une attention particulière aux avantages respectifs des deux approches. Il était espéré qu'une telle coopération entraînerait une approche plus unifiée de l'apprentissage, des transitions plus en douceur pour les enfants et la reconnaissance de la pédagogie de la petite enfance comme une partie importante du processus d'éducation.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

Petite enfance, grands défis (OCDE, 2001) a formulé un certain nombre de recommandations visant à encourager une égalité de relations et une forte continuité entre les services de puériculture et le système éducatif :

- Les services de la petite enfance devraient être reconnus, à l'instar de l'école obligatoire, comme étant un bien public et comme entrant pour une part importante dans le processus éducatif. Tous les enfants devraient avoir le droit d'accéder à des services d'EAJE de qualité avant d'entrer à l'école.

- Une approche plus unifiée de l'apprentissage devrait être adoptée dans les deux systèmes, reconnaissant la contribution de l'approche de la petite enfance au développement des dispositions et des attitudes fondamentales envers l'apprentissage.
- Il faudrait faire attention aux difficultés de transition auxquelles sont confrontés les jeunes enfants en entrant à l'école ou lorsqu'ils passent d'un type de service à un autre. Davantage d'attention devrait être accordée à l'établissement de ponts entre départements administratifs, à la formation du personnel, à la réglementation et aux programmes d'enseignement dans les deux systèmes.

1. Une approche unifiée de l'apprentissage

Il est admis depuis des décennies dans les systèmes d'éducation préscolaire qu'une conception unifiée de l'apprentissage chez les enfants pourrait rapprocher l'éducation préscolaire et l'école primaire. Une grande variété de stratégies a été adoptée pour faire le lien entre l'éducation préscolaire et l'école primaire. En France, par exemple, un programme d'enseignement de transition centré sur les domaines d'apprentissage a été élaboré qui réunit la dernière année d'enseignement préscolaire (5 à 6 ans) et les deux premières années d'école primaire dans un seul cycle unifié. Les enseignants travaillant dans chacune des sections de ce cycle sont tous des professeurs des écoles et peuvent passer librement d'une section à l'autre. En outre, les écoles maternelles sont généralement logées dans les mêmes bâtiments que les écoles primaires. On peut néanmoins se demander si cette relation étroite entre deux institutions constitue « un partenariat fort et égal » entre l'EAJE et le système éducatif formel. La réponse apportée à cette question a de l'importance pour le bien-être des jeunes enfants et pour une conceptualisation appropriée des institutions pour les jeunes enfants.

Les pays de l'OCDE ont abordé la question du partenariat entre les services d'accueil et l'école primaire de différentes manières – tous ont essayé d'améliorer la coordination entre les secteurs, mais en s'appuyant sur des prémisses différentes. En gros, on peut distinguer deux approches. La France et les pays anglophones voient la question du partenariat du point de vue de l'école : l'éducation préscolaire devrait servir les objectifs de l'enseignement public et aider les enfants à acquérir des compétences les préparant à l'école. Par contraste, les pays héritiers d'une tradition de pédagogie sociale (pays nordiques et d'Europe centrale) voient dans le jardin d'enfant une institution spécifique dont la mission est surtout le soutien des familles et les besoins des jeunes enfants en matière de leur développement.

La tradition de la pédagogie sociale

Les pays héritiers d'une tradition de pédagogie sociale (pays nordiques et d'Europe centrale) suivent une approche distinctive du développement et de l'éducation de l'enfant. Ces pays partagent une vision d'ensemble de la pédagogie, qui associe, à un même niveau, l'accueil des enfants, l'éducation et l'apprentissage. Plutôt que de « scolariser » les services d'EAJE, la conviction la plus répandue est que la pédagogie de la petite enfance devrait imprégner les premières classes de l'école primaire (Martin-Korpi, 2005). Ce concept et cette approche sont exposés dans la *Note par pays pour l'Allemagne* (OCDE, 2004) :

> « *Trouvant son origine dans l'Allemagne du XIXe siècle, la* Sozialpädagogik *(pédagogie sociale) est une théorie, une pratique et une profession du travail avec les enfants (et aussi, souvent, avec*

les jeunes et les adultes). Elle a pris pied dans de nombreux pays d'Europe continentale, quoique sa forme et sa place varient d'un pays à l'autre. L'approche sociale est par définition holistique. Le pédagogue se prépare à s'occuper de l'enfant tout entier : corps, esprit, émotions, créativité, histoire personnelle et identité sociale. Ce n'est pas seulement l'enfant-émotions (l'approche psychothérapeutique), ni l'enfant-corps (l'approche médicale ou sanitaire), ni l'enfant-esprit (l'approche éducative traditionnelle). Pour le pédagogue, l'apprentissage, les soins et plus généralement l'éducation de l'enfant (les concepts originaux de la pédagogie allemande sont : Bildung, Erziehung *et* Betreuung*) sont étroitement liés entre eux, indissociables, même, dans les activités quotidiennes. Ce ne sont pas des domaines distincts demandant à être reliés, mais des parties entrelacées de la vie de l'enfant* »[1].

Dans ces pays, le jardin d'enfant est perçu comme une préparation générale à la vie. Les parents sont considérés comme des partenaires importants et le système d'accueil des jeunes enfants est conçu comme une passerelle entre les sphères publique et privée, c'est-à-dire qu'il prend pleinement en compte les droits des parents et les intérêts des enfants. On y applique une approche plus globale de l'apprentissage et l'on s'attache avant tout à encourager l'enfant à apprendre à vivre avec les autres et à l'accompagner dans ses activités d'éveil et ses intérêts du moment. Des cadres pédagogiques nationaux guident le travail des centres et orientent globalement le travail pédagogique et le contenu de l'apprentissage. Ces cadres étant fondés sur des consultations préalables avec les principales parties prenantes, ils ne sont pas considérés comme des instruments de normalisation ou des programmes au sens traditionnel du terme, mais plutôt comme des orientations guidant la conduite et le travail des centres (voir chapitre 6). Chaque centre dispose d'une grande autonomie et doit formuler son propre programme ou plan d'apprentissage sur la base du cadre national. Les pédagogues s'efforcent pour leur part de respecter les stratégies d'apprentissage naturelles des jeunes enfants, c'est-à-dire l'apprentissage par le jeu, la communication, l'activité et l'expérimentation. Le travail en coopération autour d'un projet est très utilisé pour développer chez l'enfant le goût du travail en commun et l'envie de parvenir à une intelligence commune plus complexe de certains thèmes choisis. L'idée qu'encourager l'esprit d'initiative et la recherche de sens chez les enfants favorise leur développement cognitif est très répandue.

Différentes stratégies sont mises en œuvre pour lier les centres de puériculture à l'étape suivante de l'apprentissage. En Suède, en particulier, l'intégration des systèmes est bien avancée, car le portefeuille du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Culture comporte les services de puériculture et d'enseignement primaire. Une réforme de l'enseignement professionnel a regroupé enseignants et pédagogues dans des modules communs de formation, mais à la différence de la France ou de l'Irlande, les pédagogues de la petite enfance doivent se spécialiser pendant plus d'un an en théorie et pédagogie de la petite enfance. La continuité avec le programme national d'enseignement est garantie par un consensus autour des valeurs et des concepts fondamentaux et par la circonscription de domaines généraux d'apprentissage. Le Programme d'enseignement préscolaire (Lpfö, 1998) charge les établissements préscolaires de veiller à ce que les enfants développent :

- Leur vocabulaire et leur pensée, leur capacité à jouer avec les mots, un intérêt pour le langage écrit et une certaine intelligence des symboles, ainsi que leurs fonctions communicationnelles.

- L'aptitude à découvrir et utiliser les mathématiques dans des situations ayant du sens pour eux et dans des contextes pertinents.
- Leur appréciation des caractéristiques élémentaires des concepts de nombre, de mesure et de forme, ainsi que leur capacité à s'orienter dans l'espace et dans le temps.
- Une intelligence de leur propre participation aux processus naturels et des phénomènes scientifiques simples, comme la connaissance des plantes et des animaux.

Toutefois, ces quatre buts apparaissent seulement vers la fin d'une liste de quinze objectifs préscolaires dans laquelle ils sont précédés d'objectifs plus personnels comme :

- Développer leur identité et leur sentiment de sécurité.
- Développer leur curiosité et leur plaisir en même temps que leur capacité à jouer et à apprendre.

En somme, l'objectif principal est que « tous les enfants développent l'envie et la curiosité d'apprendre, ainsi que la confiance dans leur propre capacité d'apprendre, plutôt que de les amener à un niveau prédéfini de connaissance et de maîtrise » (Martin-Korpi, 2005).

Dans la pratique, l'intégration du jardin d'enfant et de l'école primaire au Danemark, en Finlande et en Suède est assurée par le passage de tous les enfants de 6 à 7 ans par une classe « préscolaire », sensée faire le lien avec l'enseignement primaire obligatoire (à partir 7 ans). Cette classe est généralement suivie à l'école ; la pédagogie y reste active et fondée sur l'expérience et l'enseignement y passe également par la relation entre condisciples, les projets de groupe et une pédagogie active. La critique qui a été faite à l'approche nordique est que les pédagogues ne s'impliquaient pas toujours suffisamment dans les jeux des enfants ; qu'ils n'étaient pas suffisamment attentifs aux expériences d'apprentissage fondamentales correspondant au stade de développement réel de l'enfant ; et qu'alors que l'aspect social de l'approche était forte, l'aspect développement cognitif était beaucoup moins abouti (Weikart, 1992). Mais si cela a pu être vrai à un certain moment, la réalité des choses est que ces systèmes se réforment continuellement. Les classes, dans la plupart des pays, sont dirigées par des éducateurs bien formés, capables de planifier des projets d'apprentissage complexes avec les enfants, souvent inspirés des projets éducatifs développés à Reggio Emilia. En outre, les centres scolaires et préscolaires en Suède élaborent ensemble des valeurs et des méthodes pédagogiques communes, même si, d'après l'évaluation de 2004 des centres préscolaires (Skolverket, 2004), les enseignants de ces centres documentent trop le travail des enfants et pas suffisamment le leur.

L'approche préprimaire de l'éducation préscolaire

Parmi les pays de l'OCDE examinés, on trouve une approche préprimaire de l'enseignement dans beaucoup, par exemple, l'Australie, le Canada, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis. Ces pays tendent à introduire les contenus et les méthodes de l'enseignement primaire dans l'éducation préprimaire, ou, comme au Royaume-Uni, à commencer l'école à l'âge de 5 ans. Aux États-Unis, le modèle actuel d'éducation normalisée vient renforcer les démarches et contenus pédagogiques de type scolaire aux niveaux pré-maternel, maternel et élémentaire. Les normes de programme sont formulées, comme avec les programmes *Head Start* ou *Arkansas Better Chance* (voir encadré 6.1, chapitre 6), et la plupart des états ont récemment instauré des normes de résultats aux niveaux maternel et pré-maternel. Ces normes esquissent un éventail de connaissances, de compétences et de dispositions que les enfants seront censés développer à partir de leur expérience de classe et insistent de plus en plus sur les

connaissances et compétences utiles à l'école, c'est-à-dire la lecture, l'écriture, le calcul et le raisonnement scientifique. Les éducateurs et les décideurs aux États-Unis s'accordent de plus en plus à penser que des normes de programme sont nécessaires pour l'éducation des jeunes enfants et qu'elles doivent inclure des normes de résultats des enfants – sur ce qu'ils doivent savoir et être en mesure de faire à l'issue des programmes de préprimaire.

Formation professionnelle commune

Outre un transfert descendant des domaines d'études, des normes de programme et des approches pédagogiques de l'école primaire vers le jardin d'enfants, la formation commune des enseignants est également pratiquée dans plusieurs systèmes préprimaires. Plusieurs pays (Australie, Canada, France, Irlande, Pays-Bas) préparent leurs enseignants à accomplir leur service indifféremment dans des classes de préprimaire ou de primaire. Cela confère une unité de buts et de méthodes aux deux sections et renforce la continuité pédagogique entre elles. En France, par exemple, la formation commune pour les enseignants exerçant en école maternelle et dans le primaire (les « professeurs des écoles ») a été adoptée en 1993 et se fait dans le cadre des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Le programme de formation officiel comprend normalement une formation en éducation, philosophie, histoire de l'éducation, sociologie, psychologie ; des cours spécialisés ; des études par discipline[2] ; la préparation aux tâches administratives ; et des matières optionnelles (Oberhuemer et Ulich, 1997). La composante « petite enfance » apparaît soit sous la forme de modules distincts ou, habituellement, est intégrée aux travaux effectués en rapport avec les enfants plus âgés. Ayant achevé avec succès leur formation initiale, les diplômés sont qualifiés pour enseigner à des enfants âgés de 2 à 11 ans. Cette fourchette soulève cependant certaines objections, car les méthodes du primaire tendent à prédominer lors du stage pratique de formation et à se maintenir après dans la pratique effective dans les classes préscolaires[3]. Par contraste, les cours de formation intégrée expérimentés en Suède ces dernières années semblent garantir une meilleure compréhension des besoins spécifiques et des schémas d'apprentissage des jeunes enfants. Les différents types d'enseignants (préscolaire, primaire, temps libre) suivent le même tronc commun d'enseignement théorique, puis ont le choix ensuite de suivre une formation pratique intensive dans l'une des trois branches suivantes : pédagogie préscolaire, enseignement primaire ou activités de temps libre (*Enfants d'Europe*, 2003).

2. Assiste-t-on à la scolarisation des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants ?

Le terme « scolarisation » fait penser à une sorte d'annexion des services d'éducation des jeunes enfants. Ce n'est pas l'intention des ministres de l'éducation, des administrateurs ou des enseignants qui, dans de nombreux pays, défendent avec vigueur une éducation centrée sur l'apprenant et des méthodes d'apprentissage actives. En outre, le mot « école » évoque toujours le prestige et la diversité dans de nombreux pays et régions, par exemple à Reggio Emilia, où les *scuole* municipales couvrent l'enseignement de 0 à 6 ans, ainsi que les âges plus avancés. De même en Finlande, où la classe préscolaire gérée par le ministère de l'Éducation pour les enfants de 6 à 7 ans se caractérise par « une expérimentation concrète, les propres recherches de l'enfant, le jeu, l'imagination, l'échange, le théâtre, une participation active, l'acquisition d'informations, la résolution de problèmes et la réflexion » (Sinko, 2006). De fait, l'ensemble du système primaire finlandais

est marqué par une conception socio-constructiviste de l'apprentissage, dans laquelle le rôle actif de l'enfant est jugé primordial et où les enfants ne sont ni notés ni classés.

En revanche, le système d'éducation des jeunes enfants a, dans d'autres pays, été absorbé dans un modèle d'enseignement primaire fondé sur le transfert des connaissances et a été conçu essentiellement comme une école primaire. Certains pays n'ont pas même de service spécifique au ministère de l'éducation consacré aux milliers d'enfants et d'enseignants qui relèvent du secteur de la petite enfance : le service de l'enseignement primaire est alors généralement chargé du secteur de l'éducation préprimaire et le gère de la même façon que l'école primaire. Dans certains pays, l'obligation scolaire a été abaissée pour inscrire les enfants de 5 et 4 ans, ou au minimum pour les inclure dans un cycle commun avec le primaire. Dans d'autres, les jeunes enfants de 3 ou 4 ans sont regroupés dans des classes de 20 à 30 enfants dirigées par un enseignant sans assistant. Les enseignants reçoivent une formation portant pour l'essentiel sur des méthodes d'enseignement primaire et ont peu ou pas de certification en pédagogie de la petite enfance. Les classes sont organisées – comme à l'école primaire – en fonction de l'âge, et les jeunes enfants passent le plus clair de leur temps à l'intérieur, à former des lettres et des chiffres en préparation à l'école. Si les méthodologies par le jeu sont désormais reconnues, elles se limitent souvent à des jeux sur table et comportent peu de jeux de découverte à l'extérieur et d'activités multiples qui caractérisent le système préscolaire nordique. L'instruction dispensée par l'enseignant est considérée comme essentielle (voir la définition des programmes de niveau 0 de la CITE)[4], avec une dynamique marquée vers la classe. On privilégie moins la dynamique horizontale qui encourage les échanges entre les enfants, leurs propres découvertes et interprétations. Les stratégies d'apprentissage naturelles des jeunes enfants (jeu, exploration de l'extérieur et liberté de mouvement, relations et discussion avec d'autres enfants dans la classe) ne sont pas toujours encouragées. Le système hérité de l'école primaire a ainsi laissé en place des structures et des pratiques qui sont aujourd'hui critiquées car souvent mal adaptées aux jeunes enfants[5].

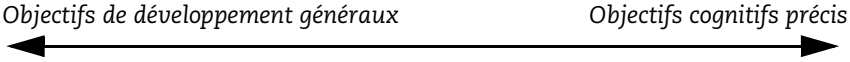
Dans une certaine mesure, cette scolarisation des premières années de l'enfance est renforcée par l'accent mis désormais sur la « maturité scolaire » et sur les normes d'apprentissage aux États-Unis. La plupart des états ont adopté des normes d'apprentissage pour les niveaux pré-maternel et maternel, souvent axées sur la langue/l'écriture/la lecture et sur la cognition/les connaissances générales. Des organismes ayant pignon sur rue, comme la *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC), la *National Association of Early Childhood Specialists in State Departments of Education* (NAECS/SDE) et le *National Institute of Early Education Research* (NIEER) ont publié des déclarations sur la maturité scolaire, appelant à une interprétation large des normes de « maturité » (*readiness*), conformément aux buts fixés par le *National Education Goals Panel* (NEGP) en 1997. Toutefois, la politique américaine actuelle privilégie une approche fondée sur la « maturité scolaire », que les pouvoirs publics voient comme un moyen de s'assurer que tous les jeunes enfants acquièrent des connaissances et des compétences de base et d'établir une continuité entre l'accueil préscolaire, l'école maternelle et l'école primaire.

Le modèle de la « maturité scolaire » est puissant, dans la mesure où il est véhiculé par la recherche américaine (en anglais) dans tous les pays. Il offre aux ministères de l'Éducation la promesse d'obtenir des enfants entrant à l'école primaire déjà préparés à lire et à écrire, et capables de se conformer à des procédures scolaires normales. En outre, des études britanniques et américaines récentes défendent une approche structurée du programme d'enseignement et de l'apprentissage. La commission américaine *Eager to*

Learn préconise une éducation préscolaire faite d'un mélange d'apprentissage autodirigé et d'instruction sous la direction d'un enseignant (Bowman *et al.*, 2001). Pareillement, la récente étude sur l'éducation préscolaire (EPPE) au Royaume-Uni (EPPE, 2003 ; Siraj-Blatchford *et al.*, 2003) et l'étude *Preparing for School* réalisée en Australie (Thorpe *et al.*, 2004) sont aussi parvenues à la conclusion qu'une pédagogie efficace comprend des interactions traditionnellement associées avec la notion d'enseignement, des cadres d'apprentissage enrichissants et une « pensée partagée sur la durée » pour élargir l'apprentissage des enfants. Une méta-analyse de différents types de programmation réalisée aux Pays-Bas conclut également que c'est en visant simultanément des objectifs cognitifs et socio-émotionnels grâce à une programmation structurée que l'on obtient les résultats cognitifs les plus durables (Leseman, 2002). Ces résultats ne sont pas incompatibles avec la démarche pédagogique adoptée dans la tradition de la pédagogie sociale, qui s'efforce cependant de manière plus marquée de privilégier les propres actions de l'enfant et de poursuivre des objectifs d'ordre plus général.

Conclusion de cette discussion

Plutôt que trop les contraster, il serait plus juste de voir dans ces approches une mise en relief de différents aspects du programme d'enseignement se fondant l'un dans l'autre dans un même continuum :



À une extrémité du continuum, on vise des objectifs de développement généraux : développement physique et moteur ; développement socio-émotionnel ; compétences sociales et personnelles ; développement artistique et culturel ; appréhension authentique (c'est-à-dire en situation vécue) des chiffres, des lettres et des concepts scientifiques. Si l'on en juge d'après l'exemple nordique, cette approche semble donner d'excellents résultats en termes de maturité scolaire et d'acquisition des connaissances générales qui aident les enfants à donner un sens à ce qu'ils découvrent, notamment la lecture et l'écriture. À l'autre extrémité, l'accent est mis sur des compétences plus précises et des domaines d'apprentissage plus scolaires : mathématiques, lecture/écriture, expression verbale, la vie dans le centre passant alors au second plan. L'attention prêtée à tel ou tel aspect dépend de la tradition de puériculture du pays, de l'âge de l'enfant, des théories pédagogiques en vigueur et, peut-être avant tout, des normes structurelle existantes, par exemple : nombre d'enfants par enseignant dans la pratique, matériel et ressources disponibles et formation des éducateurs[6].

On commence à mettre l'accent dans de nombreux pays sur une meilleure connaissance des jeunes enfants et sur leurs besoins en termes de développement. Par exemple l'influent mouvement Enseignement axé sur l'expérience de la Communauté flamande de Belgique, qui privilégie le bien-être, la participation et la « connectivité » des jeunes enfants, a incité de nombreux centres préscolaires à changer de priorité et à faire passer les enfants avant le contenu du programme. De même, le programme britannique pour les enfants de 0 à 3 ans, *Birth to Three Matters* (DfES, 2005), met en avant quatre domaines fondamentaux qui rompent avec la démarche normative précédente vis-à-vis des enseignants et avec la division entre l'accueil d'une part, et l'éducation des jeunes enfants, d'autre part[7] :

- *Un enfant équilibré* (développer son l'identité, être reconnu et affirmé, développer son assurance, le sentiment d'appartenance).

- *Un enfant qui sait communiquer* (être ensemble, s'exprimer, écouter et répondre, interpréter).
- *Un apprenant compétent* (créer des associations, être imaginatif, être créatif, se représenter les choses).
- *Un enfant en bonne santé* (bien-être affectif, grandir et se développer, être en sécurité, faire des choix sains).

L'influence de Reggio Emilia, dont les réseaux s'étendent désormais à 13 pays, gagne également en importance, notamment dans les milieux ouverts à l'expérimentation, la recherche et la réflexion sur les pratiques démocratiques dans l'enseignement. Les centres préscolaires Reggio sont très largement influencés par leur contexte social et historique (le souvenir du fascisme en Italie) et s'attachent « à préserver la vision d'enfants qui peuvent penser et agir par eux-mêmes » (Dahlberg *et al.*, 1999). Reggio s'oppose, au nom des jeunes enfants et de leur liberté, aux discours dominants sur l'éducation, dans lesquels les services d'EAJE sont par exemple perçus comme des lieux destinés à produire des résultats prédéfinis, qui n'ont pas été étudiés avec le personnel ni avec les parents ou qui ne tiennent pas compte des intérêts, des capacités et des choix des jeunes enfants. L'adoption, dans le cadre de Reggio Emilia, d'une « pédagogie de l'écoute » respecte les efforts que font les enfants pour donner un sens à leur expérience, et conteste la vision de plus en plus répandue de l'éducation en tant que vecteur de transmission et de reproduction, ou de préparation à l'école (Rinaldi, 2006).

3. Faciliter les transitions pour les enfants

Chez les jeunes enfants, les transitions sont critiques : elles peuvent stimuler la croissance et le développement, mais trop brutales ou mal gérées, elles comportent un risque de régression et d'échec, surtout pour les plus jeunes. Certains enfants doivent faire de multiples transitions durant la journée entre différents types de services. La multiplicité des transitions quotidiennes est souvent liée au coût, voire à l'existence même de services d'accueil de jour continus, ou à l'exploitation de systèmes fonctionnant par tranches, qui encouragent les parents à laisser leurs enfants quelques heures par jour ou par semaine. Une place à plein temps peut alors être occupée chaque jour par plusieurs enfants, ce qui rend difficile pour le personnel de suivre les progrès de chacun d'eux et pour l'enfant de nouer des relations avec les autres enfants. Cette situation est préoccupante en ce sens que le développement socio-émotionnel des jeunes enfants exige des relations stables et chaleureuses avec les adultes nourriciers et les autres enfants (AAP/APHA, 2002). Les risques sont encore plus grands dans les systèmes où le personnel est inexpérimenté et en rotation constante. Dans le cadre du présent chapitre (concernant les liens entre les services de la petite enfance et les écoles), la question centrale reste le passage des enfants du niveau préscolaire à l'école ; cependant, la relation entre « l'accueil » et « l'éducation des jeunes enfants » pose aussi problème dans plusieurs pays ayant participé à l'examen, en particulier ceux qui ont des systèmes séparés pour la petite enfance. Si l'étude présentée ci-après expose des solutions aux problèmes de transition au matière de gouvernance et au niveau des centres, il est bien entendu qu'un enfant a avant tout besoin du soutien de ses parents pour que la transition, quelle qu'elle soit, se passe bien (voir le chapitre 6). La continuité de l'expérience de l'enfant entre différents contextes est grandement améliorée lorsque les parents et les membres du personnel se voient régulièrement et adoptent des approches cohérentes en matière de socialisation, de tâches quotidiennes, de développement et

d'apprentissage de l'enfant. Là encore, lorsque les parents fournissent au personnel des informations sur le développement de leur enfant, une évaluation plus précise de ses points forts et de ses besoins peut être faite, et les relations entre parents et enseignant, fondées sur la confiance et le respect mutuels, s'en trouvent renforcées (Reveco *et al.,* 2004).

Des services d'accueil aux programmes d'éducation des jeunes enfants : un problème pour les pays dotés de systèmes séparés

En principe, le problème d'un passage difficile pour les jeunes enfants entre les services d'accueil et les services d'éducation ne se pose pas dans les pays ayant regroupé l'administration des services de la petite enfance et où un programme commun d'enseignement est appliqué au groupe des 1 à 6 ans (comme en Finlande, en Norvège et en Suède). Comme cela a été dit au chapitre 2, l'intégration administrative débouche souvent sur une approche pédagogique unifiée et la constitution d'un corps commun d'éducateurs pour l'ensemble du groupe d'âge, ce qui diminue les risques de transition brutale dans les premières années ou la perte d'informations lorsque les enfants passent d'un système à une autre. Au Danemark toutefois, il est courant que les enfants de moins de 3 ans soient confiés à une structure d'accueil familial de jour, puis à un centre d'accueil dirigé par des pédagogues lorsqu'ils sont plus grands. Les risques de transition difficile sont toutefois réduits grâce aux liens pédagogiques étroits établis entre le centre local d'accueil des jeunes enfants et les employés des structures d'accueil familial municipales, qui assistent souvent à des sessions de formation hebdomadaires ou mensuelles au centre d'accueil des jeunes enfants, avec les enfants dont ils ont la responsabilité.

Le risque que la transition pose problème est plus grand dans de nombreux autres pays participant à l'examen. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les secteurs de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants peuvent se caractériser par des différences fondamentales d'objectifs et de moyens lorsque les systèmes de la petite enfance sont divisés ou à deux vitesses. Il peut en résulter un manque de cohérence pour les enfants et leurs familles, confrontés à une quantité déconcertante d'objectifs, de sources de financement, de procédures fonctionnelles, de cadres réglementaires, de formation et de qualifications du personnel. Les initiatives prises pour assurer la continuité des secteurs semblent peu nombreuses, sauf lorsque le secteur d'EAJE a été coordonné ou lorsqu'une démarche pédagogique commune est utilisée dans les deux secteurs. En outre, de nombreux services d'accueil des jeunes enfants sont privés et peuvent utiliser de multiples modèles et approches pour leurs programmes, à l'inverse de l'approche utilisée dans le secteur public d'éducation des jeunes enfants. Il semble donc important de former le personnel du secteur public d'éducation des jeunes enfants à l'application de cadres pédagogiques ouverts, qui intègrent les expériences précédentes des enfants. Il peut aussi être utile que les enseignants employés par les systèmes d'éducation préscolaire publics aient une expérience des approches pédagogiques les plus couramment appliquées dans le secteur privé dans leur pays, comme Froebel, Montessori, Steiner, High/Scope, Reggio Emilia, Éducation par l'expérience ainsi que d'autres approches reconnues.

On trouve dans plusieurs des pays examinés quelques exemples de coopération visant à aider les enfants et les familles à passer le cap difficile des transitions. En Flandre, la coopération entre le ministère de l'Éducation et l'organisme d'accueil de la petite enfance *Kind en Gezin* a permis la constitution, au cours des dix dernières années, d'un réseau continu de services fonctionnant toute la journée et accueillant les enfants dès le premier âge. Un objectif fondamental de cette coopération est de faciliter la transition entre les

différents services pour les enfants et les familles. À Gand, par exemple, la municipalité encourage une collaboration étroite entre les crèches et les écoles maternelles locales. Dans le cadre de cette initiative, le personnel de puériculture peut passer de la crèche à l'école maternelle ; un mécanisme dont on attend qu'il renforce l'intégration des programmes et des services. Une approche pédagogique commune – l'Éducation par l'expérience – qui a le bien-être et la participation des enfants pour buts fondamentaux – est souvent appliquée dans les deux secteurs.

De nombreux états américains déploient de gros efforts pour faire entrer les normes d'éducation préscolaire dans les structures de puériculture. Vingt-neuf états financent désormais des programmes de prématernelle dans les écoles et dans les structures de puériculture de la collectivité (Schumacher *et al.*, 2005). Ces états ou leurs administrations de district scolaire passent des contrats avec les structures de puériculture pour qu'elles appliquent les programmes de prématernelle en respectant les normes convenues, telles que le nombre d'enfants par éducateur, la taille du groupe, les qualifications des éducateurs et d'autres conditions de programme et de service. Ces accords, à condition d'être correctement financés, contribuent à faire tomber les barrières traditionnelles qui séparent puériculture et éducation préscolaire. En imposant des normes de programme plus élevées, accompagnées de ressources supplémentaires, d'une assistance technique et de contrôles, ces accords améliorent également la qualité des services de puériculture organisés par la collectivité.

La transition entre le jardin d'enfants et l'école

Le passage du jardin d'enfants à l'école est généralement une expérience stimulante pour les jeunes enfants, mais certains peuvent éprouver des difficultés, en particulier dans les pays où les activités et les attentes dans l'enceinte du jardin d'enfants et à l'école sont très différentes. À l'école, l'enfant peut être encouragé à ne pas se déplacer à sa guise et les activités sont généralement choisies et dirigées par les enseignants. La routine quotidienne est programmée, engageant fréquemment tous les enfants à participer en même temps à la même activité[8]. Selon les résultats d'une enquête menée par Elkind (2003), les enseignants attendent des enfants qui arrivent à l'école davantage de compétences sociales que d'aptitudes cognitives : capacité à écouter et à suivre des instructions données par un adulte ; capacité à commencer un tâche et à l'achever sans aide ; capacité à travailler en coopération avec d'autres enfants, à attendre son tour, à rester en rang, etc.[9]

Si l'atmosphère et les routines scolaires paraissent contraignantes pour les enfants arrivant du jardin d'enfants, elles le seront encore davantage pour les enfants arrivant directement de chez eux. Ces derniers n'auront probablement aucune expérience des routines de groupe ou même d'un contact social suivi avec d'autres enfants[10]. Afin de prévenir ce genre de situation, tous les pays examinés ont instauré au moins une année de jardin d'enfants ou d'éducation préscolaire afin de préparer les enfants à entrer à l'école. Le Mexique (voir encadré 3.1) et la Hongrie ont déployé des efforts particuliers à cet égard : le premier en instaurant l'éducation préscolaire obligatoire dès 3 ans par voie législative, le second en rendant la grande section de maternelle obligatoire. Cette dernière mesure a été prise par la Hongrie pour garantir que tous les enfants fréquenteraient l'école maternelle pendant au moins un an avant d'entrer à l'école primaire. Cette mesure a été renforcée par des dispositions réglementaires instituant des places prioritaires et la gratuité des repas au jardin d'enfants pour les enfants défavorisés (notamment les enfants roms[11]).

Encadré 3.1. **Politique d'éducation et d'accueil à Nuevo Leon, Mexique**

La visite des examinateurs de l'OCDE à Nuevo Leon a coïncidé non seulement avec l'adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement préscolaire obligatoire mais aussi avec les élections et l'entrée en fonction du nouveau ministre de l'Éducation. Le ministre a exposé les grands axes de la politique que le gouvernement entendait suivre et expliqué que l'éducation préscolaire serait une des priorités du nouveau gouvernement et que sa réalisation emprunterait les trois voies suivantes :

- L'attention portée aux enfants de 0 à 6 ans le sera dans le cadre d'un continuum de services travaillant dans une perspective éducative. Cela constituera un profond changement par rapport aux mentalités actuelles, surtout en ce qui concerne les enfants de 0 à 3 ans.
- Les principaux interprètes de cette politique seront les centres d'accueil, publics et privés.
- La formation et la certification du personnel seront les pierres d'angle et le moteur des changements envisagés par le gouvernement.

Le nouveau gouvernement est conscient du fait que pour développer ces priorités, il devra analyser la situation actuelle en profondeur. C'est sur la base de cette connaissance qu'il pourra élaborer une proposition financière pour élargir l'offre éducative actuelle et améliorer la qualité actuelle des services.

Durant sa visite, l'équipe de l'OCDE a eu l'occasion d'approfondir sa connaissance du contexte dans lequel les principales transformations proposées par le pays hôte allaient prendre place :

- À Nuevo Leon, l'évolution de la structure familiale et la participation toujours plus grande des mères autant que des pères au marché du travail signifie que les familles ont besoin de longues journées d'école afin de pouvoir remplir leurs obligations professionnelles et familiales. Cette nouvelle réalité contraste avec la réalité de l'offre actuelle, qui se limite en général à une matinée ou une soirée. Élargir cette offre exigera une planification audacieuse et un lourd engagement budgétaire.
- À l'avenir, l'offre scolaire pour les enfants de 0 à 6 ans sera développée et administrée par des organisations privées et sociales ainsi que par les pouvoirs publics. Cette politique exigera du nouveau gouvernement qu'il fixe des critères pour garantir la qualité de l'éducation. En outre, un équilibre devra être trouvé entre la qualité et des effectifs potentiellement élevés (avec un nombre d'élèves par enseignant souvent supérieur à 30), ainsi qu'entre cohérence et diversité.
- À Nuevo Leon, le processus de transformation d'un système fermé en un système professionnel devra aussi composer avec le poids de la tradition. Trouver un équilibre acceptable entre les vues hygiénistes traditionnelles de l'éducation préscolaire et la liberté d'investigation nécessaire aux enfants et entre l'approche de l'apprentissage par cœur traditionnel des enseignants plus âgés et une approche plus active et dynamique centrée sur l'élève ne sera pas simple. En résumé, la difficulté sera de changer les mentalités professionnelles ; c'est là peut-être le but le plus important et le plus difficile à atteindre.

Les initiatives politiques en amont

Les liens de continuité entre le jardin d'enfants et l'école peuvent être renforcés par l'organisation des systèmes en amont et par les choix pédagogiques effectués par les jardins d'enfants et les écoles eux-mêmes. Dans de nombreux pays, les services

d'éducation préscolaire et les écoles travaillent sous la tutelle du même ministère ou de la même direction administrative, ce qui facilite la coordination des deux secteurs. En Australie, en France, en Irlande, au Portugal (dans les *escolas básicas integradas* – écoles élémentaires intégrées) et aux Pays-Bas, la transition entre les classes de préprimaire et l'école primaire est facilitée par le fait que les deux structures institutionnelles partagent généralement le même bâtiment. Les enfants et les enseignants des différentes sections se croisent régulièrement et il n'y a aucune difficulté à ce que les enfants d'une classe de préprimaire aillent visiter en groupe leur future classe dans l'école primaire. En plus de cela, en France, le ministère de l'Éducation a mis en place le cycle des apprentissages fondamentaux qui commence dans la dernière année de la maternelle et se poursuit durant les deux premières années d'école primaire. En Belgique aussi, les ministères ont élaboré des objectifs de développement considérés comme à la portée des enfants des classes préscolaires et primaires. Dans les pays qui n'ont pas de section préprimaire au sein de l'école primaire, il peut être nécessaire d'établir une règle imposant la coopération entre les deux secteurs, dans la mesure où ils travaillent généralement indépendamment l'un de l'autre et où l'accès du personnel d'EAJE à l'école n'a pas été facile dans de nombreuses circonscriptions scolaires.

Les liens de continuité entre le jardin d'enfant et l'école : les initiatives axées sur les centres

Voici quelques-unes des initiatives observées par les équipes d'examinateurs de l'OCDE dans les pays où elles se sont rendues :

- *La préparation des enfants avant la transition* : Discuter de manière positive avec l'enfant de la transition qui l'attend et lui faire savoir que la transition est le signe qu'il progresse et mûrit. Cette préparation peut comprendre aussi des rencontres avec le nouveau professeur et une visite de la nouvelle classe.
- *La communication d'informations à l'école primaire* : Dans la mesure où la déontologie et la réglementation le permettent, il peut être utile de transférer le dossier scolaire et les travaux des élèves du jardin d'enfants à l'école primaire, afin qu'ils puissent être consultés par l'enseignant de primaire, et de partager avec ce dernier certains renseignements pratiques, fruits de l'expérience, qui lui permettront d'aider efficacement l'élève et sa famille.
- *L'organisation de stages de perfectionnement communs* pour les enseignants de maternelle et du primaire (auxquels participeront également les directeurs d'école primaire) axés sur les problèmes propres à la transition.
- *La clarification des attentes des parents, des enseignants de maternelle et des enseignants du primaire concernant la transition* et la première année d'études primaires. Dans de nombreux pays (France, Allemagne, Irlande, etc.) les écoles organisent des réunions de fin d'année pour discuter de la transition de la maternelle vers le primaire. De nombreux parents ont besoin de conseils pour aider leur enfant à vivre cette transition en douceur et à affronter leurs premiers exercices formels de lecture et d'écriture. Ces réunions peuvent poser les bases d'une coopération entre les adultes pour le reste de l'année.
- *La préparation de l'école pour accueillir les jeunes enfants* : Les écoles primaires sont sensées accueillir les enfants y entrant pour la première fois dans un cadre encourageant ; le personnel est sensé y être attaché à la réussite de l'enfant. Il n'a pas toujours été possible pour les équipes d'examinateurs de l'OCDE de visiter des classes d'école primaire, mais les examinateurs ont remarqué qu'au Canada, au Danemark, en Finlande, en Norvège,

en Suède et aux États-Unis, les petites classes du primaire étaient équipées de mobilier et de matériel familiers aux enfants ayant fréquenté le jardin d'enfants et qu'on y appliquait un programme et une pédagogie adaptés.

La continuité dans les matières et les méthodes pédagogiques

Un autre moyen d'assurer la continuité de l'expérience d'apprentissage des jeunes enfants qui est largement employé dans l'éducation préscolaire est d'accorder une attention particulière, notamment durant la dernière année d'école maternelle, à certains domaines d'apprentissage spécifiques et de poursuivre dans la même voie à l'école primaire. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les domaines d'apprentissage sont identifiés dans les instructions officielles concernant la petite enfance dans la plupart des pays (EUROSTAT, 2000). Les domaines de connaissance privilégiés sont : nature et environnement ; connaissance des chiffres et des lettres ; connaissances générales ; concepts scientifiques et raisonnement. Les domaines d'apprentissage qui reçoivent le plus d'attention dans ces programmes (en particulier dans les pays où les enfants sont évalués peu après leur entrée en primaire) sont l'apprentissage des chiffres et des lettres.

Au Danemark, en Suède et en Finlande, les autorités visent aussi la continuité des méthodes pédagogiques. Elles ont instauré une année préparatoire spéciale, ou classe préscolaire, que les enfants de 6 à 7 ans fréquentent avant d'entrer à l'école obligatoire. Cette classe prolonge les approches d'apprentissage de l'école maternelle dans les premières années d'école primaire. Au Danemark, la classe préparatoire, qui est suivie à l'école primaire locale, est faite par un pédagogue venant du jardin d'enfants d'origine qui travaille de concert avec l'enseignant du primaire qui prendra la classe en charge l'année suivante. Cette période de transition est suivie d'un programme pour les deux premières années d'école primaire conçu pour incorporer un apprentissage actif et laisser des initiatives à l'enfant, comme c'est le cas dans l'environnement préscolaire.

Dans les écoles de la Flandre, la continuité est assurée par une approche commune de l'enfant, guidée par un programme d'éducation par l'expérience, de plus en plus utilisé dans les centres de puériculture, les écoles maternelles, les établissements d'enseignement primaire et autres structures d'éducation. Cette approche se donne pour objectif de partir du point de vue de l'enfant, d'assurer son bien-être et sa participation à tous les stades de son parcours scolaire. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, assurent la continuité en familiarisant l'enfant dès le cycle préscolaire avec les chiffres, les lettres et la science et en appliquant des méthodes associées au concept d'enseignement, par exemple, les activités dirigées par l'adulte, des objectifs d'apprentissage clairement définis, le travail de groupe, l'instruction, dans un environnement d'apprentissage enrichi. L'étude britannique sur les prestations d'éducation préscolaire (EPPE) (Siraj-Blatchford *et al.*, 2003) et la commission américaine *Eager to Learn* (Bowman *et al.*, 2001) préconisent toutes deux une combinaison d'apprentissage autodirigé et d'instruction semi-dirigée dans l'éducation préscolaire.

Quelle que soit la méthode utilisée pour assurer la continuité entre les programmes, il est sage de se demander en quoi consiste cette continuité pour l'enfant. Selon les travaux du *National Center for Early Development and Learning* (NCEDL, 2002) et de Dockett et Perry (2001), la continuité, pour l'enfant, c'est d'abord et avant tout la *continuité relationnelle* : la possibilité pour l'enfant de passer à l'étape suivante avec ses camarades, de vivre une période de transition avec une éducateur de maternelle dans un environnement familier et de bénéficier du soutien continu de sa famille.

Notes

1. Le *rapporteur* de l'examen pour l'Allemagne était Peter Moss.
2. En général, français, mathématiques, sciences et technologie, géographie, sport, dessin et musique.
3. Ces pays sont aussi confrontés au problème du nombre d'élèves par enseignant, un rapport élevé constituant un obstacle à l'application de méthodes davantage centrées sur l'élève.
4. Les programmes de niveau 0 de la classification internationale type de l'éducation (CITE) sont définis comme des programmes se déroulant dans un site spécifique ou en milieu scolaire, sont conçus pour répondre aux besoins d'éducation et favoriser le développement des enfants âgés de 3 ans au moins et doivent être dispensés par du personnel formé à cet effet (qualifié). Les programmes consacrés à l'accueil ou aux activités ludiques des jeunes enfants ne sont pas inclus dans cette définition. Lorsqu'ils sont considérés comme des programmes « d'éducation préprimaire », ils sont alors définis comme la première étape de l'instruction organisée. Dans la mesure où les propriétés « instructives » ou « éducatives » de ces programmes sont difficiles à déterminer, différents indicateurs approximatifs sont employés au niveau national pour déterminer si un programme doit être classé à ce niveau.
5. Tobin *et al.* (1987, 1989) estiment néanmoins qu'il ne peut exister de normes de qualité ou de programme universelles pour l'éducation des jeunes enfants. Ces anthropologues affirment que nombre des critères utilisés pour qualifier un « bon » programme sont ethnocentriques et reflètent souvent des opinions culturelles particulières à propos des enfants et de l'éducation sur lesquelles repose la recherche aux États-Unis.
6. Les normes structurelles sont importantes : lorsque le taux d'encadrement dépasse 20 enfants par adulte dans des classes de petites dimensions et qu'un programme scolaire normatif doit être « bouclé », il peut être difficile pour les éducateurs de pratiquer une pédagogie interrelationnelle fondée sur le jeu permettant aux enfants de poursuivre leurs propres intérêts et programmes d'apprentissage (voir Weikart *et al*., 2003).
7. Dans le cas de l'Angleterre, cette vision d'ensemble des services d'EAJE rejoint une tradition plus ancienne (datant d'avant les années 80) de l'école maternelle, qui privilégiait les centres d'intérêt de chaque enfant, le jeu libre, l'expérience personnelle et l'apprentissage global. Le programme *Birth to Three Matters* semble revenir à cette tradition. Le nouveau projet, *Early Years Foundation Stage* (DfES, 2006) pour les enfants de 0 à 6 ans, qui remplace *Birth to Three Matters*, conserve encore une approche unifiée de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants mais porte davantage sur les enseignants que sur les enfants et est donc beaucoup plus normatif.
8. Les petites classes ont beaucoup évolué au cours des dix dernières années, mais l'enseignement préprimaire dans certains pays porte encore la trace d'un certain ordonnancement traditionnel de l'espace et des mouvements des élèves. Dans la majorité de ces pays, selon le *IEA Preprimary Project* conduit par la Fondation High/Scope (Weikart *et al*., 2003), l'enseignant lance les activités et donne encore ses instructions à toute la classe très largement sur le mode magistral.
9. Les enseignants supposent aussi que les enfants auront atteint la maturité physique et émotionnelle correspondant à leur âge et que, venant du jardin d'enfant, ils auront acquis certaines compétences langagières et cognitives (Murphey et Burns, 2002).
10. Une étude portant sur 1 800 jeunes enfants en Australie (Thorpe *et al.*, 2004) a conclu que le fait de passer directement de la maison à l'école était un indicateur prévisionnel de mauvais résultats aux évaluations précoces des compétences sociales, cognitives et langagières.
11. La population rom est un groupe ethnique distinct dispersé dans de nombreux pays d'Europe. Ils reçoivent aussi, dans différentes langues européennes, le nom de gitans. Durant des siècles en Europe, les Roms ont été persécutés et victimes de discrimination pour des motifs raciaux. La législation actuelle, en Hongrie et dans d'autres pays d'Europe, protège et défend les droits des enfants roms, mais leur accès et leur participation au système éducatif posent et rencontrent maintes difficultés.

Références

AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care), *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.

Barnett, W.S., J.T. Hustedt, K.B. Robin et K.L. Schulman (2004), *The State of Pre-school: 2004 State Pre-school Yearbook (http://nieer.org/yearbook/)*.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our Pre-schoolers – Committee on Early Childhood Pedagogy,* National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Children in Europe (2003), *Early Years Services: Understanding and Diversifying the Workforce,* Issue 5. Cleveland, G. and M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries,* OECD, Paris. DfES (2005), *Birth to Three Matters,* Department for Education and Skills, Sure Start Unit, Londres.

DfES (2006), *Early Years Foundation Stage Curriculum 0-6 Years (draft),* Department for Education and Skills, Sure Start Unit, Londres.

Dockett, S. et B. Perry (dir. pub.) (2001), *Beginning School Together: Sharing Strengths,* Australian Early Childhood Association.

Education Week (2005), *Quality Counts, 2006,* 10e édition, Bethesda, MD.

Elkind D. (2003), « The First Grade Challenge: Transition Stress », *Exchange Magazine,* novembre, *www.childcareexchange.com*.

EPPE (1997-2007), *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. A Longitudinal Study, http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm*.

EUROSTAT (2000), Key Data on Education in Europe, 1999-2000, European Commission, Luxembourg.

International Social Survey Programme (1994 and 2002), *Family and Gender Roles II and III,* Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, Université de Cologne.

Laevers, F. (2003), *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-being and Involvement,* Louvain.

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

Lpfö (1998), *Laroplan for forskolan,* Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Martin-Korpi, B. (2005), « The Foundation for Lifelong Learning », in *Children in Europe*, n° 9, septembre, Édimbourg.

Murphey, D.A. et C.E. Burns (2002), « Development of a Comprehensive Community Assessment of School Readiness », *Early Childhood Research and Practice,* vol. 4(2), *http://ecrp.uiuc.edu/v4n2/murphey.html*.

National Center for Early Development and Learning (NCEDL) (2002), *Transition to Kindergarten,* NCEDL, FPG Child Development Institute, Chapel Hill, NC.

NICHD (1997), « The Effects of Infant Child Care on Infant-mother Attachment Security, Results of NICHD Study of Early Child Care », *Child Development,* vol. 68(5), pp. 860-879.

Oberheumer, P. et M. Ulich (1997), *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training,* Paul Chapman Publishing, Londres.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis. Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Bébés et employeurs. Comment réconcilier travail et vie de famille, vol. 2*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « Starting Strong: Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines », OCDE, Paris.

Petriwskyj, A, K. Thorpe et C. Tayler (2005), " Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004 », *International Journal of Early Years Education,* vol. 13(1), pp. 55-69.

Rinaldi, C. (2006), *In dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning,* Routledge, Londres et New York.

Schumacher, R., D. Ewen, K. Hart et J. Lombardi (2005), « All Together Now: State Experiences in Using Community-based Child Care to Provide Pre-kindergarten », Centre for Law and Social Policy (CLASP) Policy Brief n° 5, May, *www.clasp.org/publications/cc_brief5.pdf*.

Sinko, P. (2006), « Pre-school in Finland », présentation PowerPoint, Morelia, mars.

Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, B. Taggart, P. Sammons et E. Melhuish (2003), « The EPPE Case Studies », Technical Paper 10, University of London/Department for Education and Employment, Institute of Education, Londres.

Skolverket (2004), *Pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish Pre-school,* National Agency for Education, Stockholm.

Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby et A. Petriwskyj (2004), « Preparing for School », Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4, Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australie.

Weikart, D. (1992), « Appropriate Developmental Early Childhood Education », *Educare in Europe*, UNESCO, Paris.

Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes et M. Ojla (dir. pub.) (2003), « A World of Pre-school Experiences: Observations in 15 Countries », The IEA Preprimary Project Phase 2, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 4

Une approche universelle de l'accès et une attention particulière aux enfants ayant des besoins spéciaux

Le chapitre 4 analyse la notion d'accès dans toute sa complexité et définit les principes qui doivent régir un accès universel et adapté. Il contient des tableaux des taux actuels d'inscription des enfants de 3 à 6 ans et renouvelle la mise en garde formulée dans Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001), à savoir que les tableaux rendant compte de l'accès à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) au niveau international doivent être interprétés avec prudence. Il faut se poser des questions concernant les groupes qui sont inclus ou exclus des chiffres internationaux et, dans tous les cas, voir plus loin que les chiffres bruts pour analyser la notion d'accès adapté. Ce chapitre traite également de l'accueil hors milieu scolaire ainsi que des efforts déployés par les pays pour accroître l'offre.*

La nécessité de développer la fourniture de services agréés pour les enfants de moins de 3 ans reste un problème crucial. On a établi une comparaison entre les taux d'emploi des femmes ayant des enfants de moins de 3 ans et l'utilisation réelle des services accrédités. Une des conclusions en est que beaucoup de femmes travaillent à temps partiel durant cette période et qu'une forte proportion des enfants sont placés dans des structures d'accueil informelles ou non agréées. Ce chapitre aborde également la question des politiques en matière de congé parental (voir aussi chapitre 1) et esquisse les contours des stratégies générales suivies par différents groupes de pays à l'égard de l'accueil des enfants et des parents. Enfin, il traite du problème relatif à la garantie d'un accès équitable pour tous les enfants à une EAJE de qualité, en particulier pour les enfants ayant des besoins spéciaux et ceux ayant des besoins d'apprentissage supplémentaires en raison de facteurs socio-économiques, culturels et/ou linguistiques. De nombreux exemples d'initiatives prises par les différents pays dans ce domaine sont donnés.

Une partie des principaux tableaux contenus dans le rapport est fournie dans le présent chapitre : les principales formes de structures d'EAJE dans les pays participants, les taux d'accès actuels aux services d'EAJE, les droits aux services d'EAJE accordés par les pays de l'OCDE, les politiques en matière de congé de maternité, de paternité et de congé parental et les politiques mises en œuvre pour les enfants de moins de 3 ans et leurs parents.

En 2001, le rapport *Petite enfance, grands défis* observait, dans de nombreux pays, une tendance à l'accès universel à l'éducation de la prime enfance pour les enfants âgés de 3 ou 4 ans. L'accès universel n'implique pas forcément une couverture totale, puisque selon l'âge et les circonstances familiales, les besoins et la demande d'EAJE varieront nécessairement. On peut dire que l'accès est universel en Finlande, par exemple, où les enfants ont un droit inconditionnel à l'accueil de jour. Dans le même temps, les taux de fréquentation sont relativement faibles par rapport à la Belgique ou à la France. Cela peut s'expliquer par le fait que les municipalités préfèrent encourager l'utilisation de l'allocation de garde à domicile au lieu d'avoir recours à la solution plus onéreuse consistant à créer des services d'accueil pour les jeunes enfants. On constate une politique analogue dans les municipalités allemandes, ce qui crée la situation paradoxale suivante : les autorités publiques encouragent les parents à ne pas utiliser les services publics lesquels, comme il ressort des études consacrées à cette question, assurent l'égalité entre les sexes et procurent de réels avantages aux enfants issus de milieux défavorisés. L'accès universel implique que les services sont disponibles pour tous les enfants dont les parents souhaitent qu'ils en bénéficient. Cette approche de l'accès contraste avec une approche ciblée de l'EAJE, selon laquelle un gouvernement fournit des financements publics en premier lieu pour appliquer des programmes destinés à certains groupes d'enfants, l'aide étant beaucoup moins forte pour la majorité des enfants.

Tous les pays ne partagent pas le même enthousiasme pour l'accès universel. Des questions sont posées sur le point de savoir si un accès universel est équitable et, dans l'affirmative, sur la manière d'étendre les services de manière juste et efficace. Par exemple, au lieu de demander à tous les contribuables (y compris les familles à revenus faibles et modérés) de financer des programmes pour les enfants des parents des classes moyennes qui ont les moyens de payer pour ces services, ne serait-il pas plus juste de consacrer les financements à des programmes ciblés à l'intention des enfants risquant l'échec scolaire ? En outre, les programmes assurant aux jeunes enfants un accès universel à l'éducation sont mis en œuvre en général dans le cadre des systèmes publics d'enseignement. Dans de nombreux cas, cela peut représenter un réel avantage : les systèmes d'éducation de la prime enfance organisent généralement ces services de manière plus équitable, appliquent des normes plus élevées et emploient du personnel plus qualifié que les programmes d'accueil des jeunes enfants. Cette approche présente toutefois une lacune non négligeable liée à l'absence d'évaluation des programmes publics préscolaires. Ceux qui critiquent les programmes subventionnés par l'État font observer que peu de pays ont entrepris les évaluations qui permettraient aux parents d'avoir la certitude que leurs enfants bénéficieront réellement du fait d'être inscrits dans des programmes publics d'éducation de la prime enfance (Currie, 2004). En outre, les travaux de recherche sur ce thème sont souvent axés sur les enfants « à risque » et ignorent les résultats obtenus par les enfants des classes moyennes (qui sont majoritaires).

En réponse à cette question, les partisans des services universels font remarquer que le ciblage est onéreux et inefficace. Les programmes tels que *Head Start* laissent de côté la

plupart des enfants pauvres et, dans le même temps, excluent de par leur réglementation les familles à bas revenus situées juste au-dessus du maximum éligible aux services subventionnés. Ces enfants bénéficieraient grandement aussi de services gratuits financés par l'État. Leur présence assurerait en plus la mixité et la diversité sociales dans les classes et les conseils de parents d'élèves dont ont besoin les programmes pour les enfants venant de familles d'immigrés démunies (Barnett *et al.*, 2004). Selon l'approche de l'accès ciblé, l'EAJE financée par les autorités reste un arrangement sélectif pour les enfants à risque et non pas un bien public pour tous les enfants. C'est ainsi qu'aux États-Unis, le programme *Head Start* est entièrement financé par le gouvernement[1], alors que le financement public de l'éducation universelle des jeunes enfants de 3 et 4 ans est loin d'être assuré.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

Petite enfance, grands défis (OCDE, 2001) a encouragé les pays à adopter une approche universelle en matière d'accès, en accordant une attention particulière aux jeunes enfants de moins de 3 ans et à ceux ayant des besoins d'apprentissage particuliers ou supplémentaires : si l'accès à l'EAJE est presque universel pour les enfants âgés de 3 ou 4 ans dans les pays européens, davantage d'efforts doivent être consacrés à :

- *Assurer un accès universel et adapté pour tous les enfants âgés de 3 à 6 ans :* Le caractère de l'accès n'est pas approprié lorsque les services disponibles ne répondent pas aux besoins d'un enfant particulier ou de ses parents, c'est-à-dire par exemple lorsqu'un enfant a des besoins d'apprentissage particuliers ou supplémentaires et qu'aucun programme permettant de les satisfaire n'est disponible au centre ou à l'établissement préscolaire le plus proche. Il arrive aussi fréquemment que le service disponible pour les jeunes enfants ne réponde pas aux besoins des parents qui travaillent ; par exemple, le jardin d'enfants – ou l'école maternelle traditionnelle rattachée à l'école primaire – n'ouvre qu'à mi-temps ou sur une base trimestrielle.
- *Étendre la prestation aux nourrissons et aux tout-petits, notamment grâce au congé parental :* Les rapports d'examen des pays indiquent que la demande de services d'accueil des jeunes enfants est élevée et n'est pas suffisamment satisfaite, même dans les pays où les congés parentaux durent longtemps. De plus en plus de femmes veulent élever leurs enfants tout en menant une carrière. Les services à leur disposition sont souvent informels ou non agréés et leur qualité est douteuse. Lorsqu'un réseau de services d'accueil des enfants agréés et abordables existe, le recours aux relations ou à un accueil familial de jour non agréé diminue. Dans tous les pays, les parents plus instruits montrent une préférence pour les services basés dans des centres officiels.
- *Assurer un accès équitable, de sorte que tous les enfants aient des chances égales de bénéficier d'une EAJE de qualité,* quel que soit les revenus de la famille, le statut des parents en termes d'emploi, les besoins spécifiques en matière d'éducation ou le contexte ethnique et linguistique. Le rôle des pouvoirs publics est de rechercher les besoins, de fixer des objectifs pour assurer un accès équitable et de mettre au point des stratégies pour atteindre ces objectifs.

Le concept d'accès

Avant d'analyser les données relatives à l'accès dans les différents pays, il convient de rappeler la complexité du concept d'accès. Les tableaux de données fournis par les organisations internationales doivent être interprétés avec prudence, car ils utilisent en général une définition étroite des services aux jeunes enfants (classification internationale

type de l'éducation [CITE] niveau 0) et n'expliquent pas ou ne prennent pas en compte des facteurs importants propres au domaine de l'EAJE, tels que :

- *Les conditions d'accès :* L'accès est-il gratuit ou payant ? S'il est payant, est-il d'un coût abordable pour tous les parents ? L'accès est-il équitable ? Obéit-il à des critères d'éligibilité ? Les enfants venant de foyers à bas revenus bénéficient-ils de subventions pour les services payants ? Les enfants ayant des besoins d'apprentissage spéciaux sont-ils prioritaires pour bénéficier des services et des ressources supplémentaires ? À quel âge l'école obligatoire gratuite commence-t-elle ?
- *L'étendue de l'accès :* L'accès est-il en général assuré par sessions, à la demi-journée ou à la journée entière ? Existe-t-il une suite continue de services pour les parents et les enfants tout au long de la journée de travail et toute l'année ? La prestation des services est-elle commode pour les familles, y compris celles qui vivent en milieu rural ou voyagent ?
- *Le type d'accès :* Les taux d'accès font-ils référence à un seul type de services ou existe-t-il d'autres services, comme le congé parental, l'accueil familial de jour, les haltes-garderies ou l'accueil après l'école, inclus dans la prestation globale de services ? Le tableau 4.1, qui montre les principales formes de structures de services fournis dans différents pays membres, illustre la complexité de la prestation d'EAJE.
- *L'adaptation et la qualité de l'accès :* Les services sont-ils flexibles, tout en satisfaisant les besoins des jeunes enfants (pas seulement des services à la demande, mais des environnements où les enfants sont accueillis par des professionnels formés capables d'offrir un programme de développement sur le long terme) ? L'accès est-il adapté aux jeunes enfants, ou fait-il partie d'un système d'école primaire dont les conditions et la pédagogie répondent davantage aux besoins d'enfants plus âgés ? Les indicateurs fondamentaux de qualité – ratios enfants-personnel, dimension des groupes, niveaux de qualification et de certification des éducateurs, qualité des équipements et de l'environnement – sont-ils respectés pour tous les enfants dans les services auxquels l'accès est fourni ? L'accès est-il adapté aux enfants ayant besoin d'une aide spéciale ?

1. Fournir un accès universel et approprié pour tous les enfants de 3 à 6 ans

Taux d'accès à l'EAJE dans les pays de l'OCDE pour les enfants de 3 à 6 ans

En Europe en général, le concept d'accès universel pour les enfants de 3 à 6 ans est accepté. La plupart des pays fournissent à tous les enfants au moins deux ans de prestation gratuite financée sur fonds publics avant qu'ils n'entrent à l'école primaire. En fait, à l'exception de l'Irlande et des Pays-Bas, cet accès est généralement un droit statutaire à partir de 3 ans et, dans un petit nombre de pays, à un âge plus précoce. En Europe, les programmes d'éducation des jeunes enfants sont souvent gratuits et rattachés aux écoles. Les pays non européens de l'OCDE assurent pour la plupart un accès gratuit à l'éducation préscolaire seulement à partir de 5 ans. En Australie et dans certains états des États-Unis, une majorité d'enfants sont inscrits dans des programmes publics gratuits à l'âge de 4 ans, mais ces programmes sont généralement beaucoup moins développés que dans les pays européens.

En Europe, la tendance à la prestation universelle a été encouragée par les objectifs pour 2010 fixés par l'Union européenne à sa réunion de Barcelone en 2002, qui invitent les pays membres à fournir des places subventionnées à temps plein à un tiers des enfants de 0 à 3 ans et à plus de 90 % de l'ensemble des enfants de 3 à 6 ans. La recommandation du rapport *Petite enfance, grands défis* sur le passage à un accès universel *et* adapté ne fixe pas d'objectif

Tableau 4.1. **Principales formes de structures d'EAJE dans les pays participants**

Âge des enfants	0	1	2	2.5	3	4	5	6	7
AUS	Les centres accrédités et l'accueil familial de jour couvrent jusqu'à 61.5 % des enfants de 4 ans et environ 24.6 % des enfants de 0 à 3 ans, les chiffres incluant les sessions ou l'accueil à la journée complète					Jardin d'enfants ou classes d'accueil. Environ 17 % des enfants de 4 ans, 84 % des enfants de 5 ans		École obligatoire à 6 ans	
AUT	Les *Tagesmutter* (accueil familial de jour) et *Krippen* (crèches) couvrent 8.9 % des enfants de 0 à 3 ans				Les jardins d'enfants couvrent 80 % des enfants de 3 à 6 ans			École obligatoire à 6 ans	
BEL (FL)	L'accueil familial de jour et les *Kinderdagverbliff* (crèches basées dans des centres) couvrent au total 34.2 % des enfants de 0 à 3 ans, 31 % des 0 à 1 an, 42 % des 1 à 2 ans et 32 % des 2 à 3 ans Les *gardiennes encadrées* (accueil familial de jour) 12 %				*Kleuterschool* (école maternelle) à partir de 2 ans et demi. Effectifs : 90 % à 2 ans et demi, presque 100 % à partir de 3 ans.			École obligatoire à 6 ans	
BEL (FR)	Les *crèches* pour les enfants de 0 à 1 an (12 %) et les *centres d'accueil* pour les enfants de 1 à 3 ans (21.5 %) couvrent au total en moyenne 18 % des 0 à 3 ans				*L'école maternelle*, disponible pour les enfants de 2 ans et demi à 5 ans, couvre près de 100 % des enfants de 3 ans			École obligatoire à 6 ans	
CAN	Manque de données précises sur les enfants de 0 à 4 ans. À l'exception du Québec, l'aide de l'État est faible, nombreux dispositifs privés et non supervisés. Effectifs au Québec : 38 % des 0 à 4 ans. Les centres d'accueil et l'accueil familial de jour couvrent 24 % des enfants de 0 à 6 ans					Les préjardins d'enfants couvrent 40 % des enfants de 4-5 ans dans l'Ontario et plus de 50 % au Québec	Les jardins d'enfants couvrent 95 % des enfants de 5 à 6 ans dans la plupart des territoires/ provinces	École obligatoire à 6 ans	
CZE	Peu de crèches				Les *materska skola* couvrent 76 % des enfants de 3 ans et 98 % des enfants de 5 à 6 ans			École obligatoire à 6 ans	
DEU	Les *Krippen* (crèches basées dans les centres) couvrent près de 3 % des enfants de 0 à 3 ans dans l'ex-Allemagne de l'Ouest, 37 % dans l'ex-Allemagne de l'Est (8.6 % des enfants de 0 à 3 ans au niveau national)				Les jardins d'enfants couvrent plus de 90 % des enfants de 3 à 6 ans généralement pour la journée complète dans l'ex-Allemagne de l'Est Essentiellement dans le cadre des services sociaux/ familiaux, mais parfois ministère local de l'Éducation			École obligatoire à 6 ans	
DNK	Services d'accueil familial de jour *(dagtilbud)* pour les enfants de 6 mois à 6 ans. Parmi les services, figurent les *Dagpleje* (accueil familial de jour) couvrant 45 % des enfants jusqu'à 3 ans, les *Vuggestuer* (crèches) et les *Adlersintegrer* (services à classe unique) qui couvrent ensemble 15 % des enfants de moins de 3 ans, et environ 38 % des enfants de 3 à 6 ans. Les *Bornehaver* (jardins d'enfants) accueillent environ 58 % des enfants de 3 à 6 ans							*Bornehaver-klasser* 98 % de l'ensemble des enfants de 6 à 7 ans	École obligatoire à 7 ans
FIN	*Perhepaivahoito* (accueil familial de jour) et *Paivakoti* (centres municipaux de développement des jeunes enfants) couvrent au total 27.5 % des enfants de 1 à 2 ans, 44 % des 2 à 3 ans et 73 % des 5 ans, dont 54 % en accueil familial de jour et 46 % dans des centres							*Esiopetus* (école préprimaire) : 96 % des 6-7 ans	École obligatoire à 7 ans
FRA	Des assistantes maternelles pour 18 % de 0 à 3 ans, les *crèches* couvrent 8 % des enfants et autres arrangements réglementés couvrent 6 % des enfants				*L'école maternelle* couvre 35 % des enfants de 2 ans et presque tous les enfants à partir de 3 ans. Droit à ce service gratuitement à partir de 3 ans			École obligatoire à 6 ans	
GBR	Essentiellement *nurseries* (crèches) privées, gardes d'enfants et *playgroups* (garderies), qui prennent en charge 26 % des enfants de 0 à 3 ans, sous la tutelle du ministère de l'Éducation				Les *playgroups* et *nurseries* accueillent 95 % des enfants de 3 à 4 ans	Les *reception classes* (cours préparatoire) et *nursery schools* (écoles maternelles) couvrent près de 100 % des enfants de 4 à 5 ans.	École obligatoire à 5 ans		

Tableau 4.1. **Principales formes de structures d'EAJE dans les pays participants** *(suite)*

Âge des enfants	0	1	2	2.5	3	4	5	6	7
HUN	Les *Bolcsode* (crèches) et l'accueil familial de jour couvrent 9.3 % des enfants de 0 à 3 ans				Les *Ovoda* (jardin d'enfants) couvrent 85 % des enfants de 3 à 4 ans et 97 % des enfants de 5 à 6 ans		Jardin d'enfants obligatoire à partir de 5 ans		
IRL	L'accueil familial de jour réglementé et les crèches couvrent 10 à 15 % des enfants de 0 à 4 ans. La plupart des enfants sont gardés par la famille ou dans des structures informelles non déclarées				L'école préprimaire couvre 4 % des enfants de 3 ans, 56 % des enfants de 3 à 6 ans et près de 100 % des enfants à partir de 5 ans			École obligatoire à 6 ans	
ITA	Les *asili nidi* (crèches) couvrent 18.7 % des enfants de 0 à 3 ans. La plupart des enfants sont gardés par la famille ou dans des structures informelles				Les *scuola dell'infanzia* couvrent 70 à 90 % des enfants à partir de 3 ans (suivant la région) et 96 % des enfants de 5 à 6 ans			École obligatoire à 6 ans	
KOR	Beaucoup d'enfants sont gardés par la famille ou dans des structures d'accueil informelles. Systèmes parallèles sous la tutelle de plusieurs ministères. Les centres d'accueil couvrent 10 % des enfants de 0 à 3 ans, 31 % des enfants de 3 à 4 ans et 23 % des enfants de 5 à 6 ans				Les jardins d'enfants MOE couvrent 12 % des enfants de 3 à 4 ans, 27 % des enfants de 4 à 5 ans et 45 % des enfants de 5 à 6 ans, c'est-à-dire environ 70 % des enfants dans des services réglementés			École obligatoire à 6 ans	
MEX	L'*Educacion inicial* (crèches basées dans des centres) couvre environ 3 % des enfants de 0 à 3 ans				L'*Educacion prescolar* sera obligatoire à partir de 3 ans mais couvre à présent 81 % des enfants de 3 à 6 ans (55 % des enfants de 3 à 5 ans et 88 % à 5 ans)				
NDL	Les *Gastouderopvang* (accueil familial de jour) et les *Kinderopvang* (centres d'accueil) couvrent au total 23 % des enfants jusqu'à 4 ans. 5 à 10 % sont pris en charge dans des services municipaux d'éducation des jeunes enfants de milieux défavorisés. Au total, les garderies ou autres services couvrent 89 % des enfants de 2 à 4 ans					Les classes préprimaires pour enfants de 4 à 6 ans et couvrent près de 100 % des enfants à partir de 4 ans	École préprimaire obligatoire à 5 ans		
NOR	Le *Barnehage* (jardins d'enfants), y compris le *familiebarnhager* en milieu rural, services privés (la majorité) et publics, couvrent environ 48 % des enfants de 0 à 3 ans et 88 % des enfants de 3 à 6 ans							École obligatoire à 6 ans	
PRT	La *creche familiare* (1.5 %) et les crèches basées dans des centres (11 %) couvrent 12.5 % des enfants de 3 ans				Les *Jardims de infancia* couvrent 60 % des enfants de 3 ans, 90 % des enfants de 5 à 6 ans, la couverture moyenne pour les enfants de 3 à 6 ans étant de 76.3 %			École obligatoire à 6 ans	
SWE	Les *Familiedaghem* (accueil familial de jour) couvrent 8 % des enfants, en particulier en milieu rural. Les *forskola* à plein-temps couvrent 45 % des enfants de 1 à 2 ans, 86 % des 2 à 3 ans, 91 % des 4 à 5 ans et 96 % des 5 à 6 ans							L'école préprimaire couvre 91 % des enfants et 9 % sont à l'école	École obligatoire à 7 ans
USA	Des centres d'accueil des enfants (en majorité privés) et l'accueil familial de jour couvrent 50 % des enfants de 0 à 3 ans dont 38 % sont des services réglementés				40 % des enfants de 3-4 ans et 70 % des 4-5 ans sont inscrits dans des programmes éducatifs, dont les pré jardins d'enfants, les jardins d'enfants privés, le programme *Head Start* et l'achat de services *Head Start* couvre 11 % des 3 à 4 ans			École obligatoire à 6 ans	
					À 5 ans, plus de 80 % des enfants sont inscrits dans des jardins d'enfants financés par l'état.				

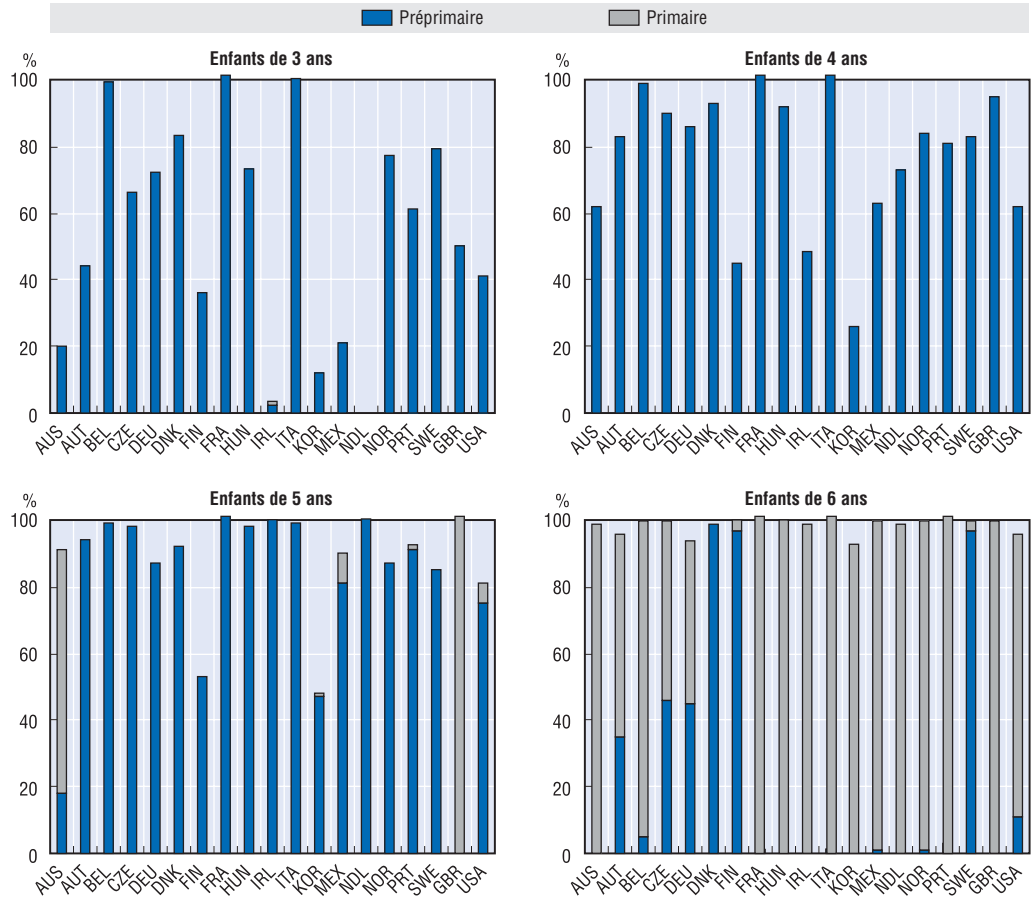
Family day care, crèches under social welfare, health, family services.
Preschool and other services under education ministry or agency.
Free and compulsory primary or pre-school educational service.
Mix of services, some under education ministry or agency.

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

ou de référence dans l'abstrait, mais aborde aussi les éléments constitutifs internes de l'accès, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, et ne considère un taux élevé de couverture que comme l'un des aspects des performances d'un pays. Jusqu'à présent, cinq pays – la Belgique (Flandres), le Danemark, la France, la Norvège et la Suède – ont atteint les objectifs de Barcelone pour les deux groupes d'enfants, même si la qualité n'est pas la même partout. On peut aussi considérer que la Finlande a atteint cet objectif car si le taux de couverture pour les moins de 3 ans (structures municipales et privées) est certes de 24.7 %, il passe à 36.7 % si l'on exclut les enfants de moins de 1 an (le congé parental en Finlande approche les 100 %). Plusieurs autres pays sont en passe d'atteindre une couverture similaire.

Le graphique 4.1 fait apparaître des taux d'accès élevés dans presque tous les pays, mais il masque certaines faiblesses fondamentales. Les travaux de recherche et les

Graphique 4.1. **Taux d'inscription à une EAJE réglementée et à l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans**



Notes : Les barres foncées représentent les inscriptions à une prestation préscolaire facultative basée dans un centre (parfois dans les locaux d'une école primaire), destinée à favoriser le développement cognitif et socio-émotionnel des enfants de l'âge de 3 ans à celui de la scolarité obligatoire. Les barres claires représentent les inscriptions dans des établissements scolaires primaires officiels.

Les taux d'inscription pour la Corée ne concernent que les jardins d'enfants relevant du ministère de l'Éducation. Dans le système parallèle des structures d'accueil, 44.9 % des 3-4 ans, 36.7 % des 4-5 ans et 31.7 % des 5-6 ans sont inscrits dans des centres. Les taux d'inscription totaux en Corée (jardins d'enfants et centres d'accueil préscolaire combinés) étaient de 59.5 % pour les enfants de 3 ans, de 66.4 % pour ceux de 4 ans et de 78.9 % pour les enfants de 5 ans en 2004.

Source : Base de données sur l'Éducation de l'OCDE, 2005 et rapports nationaux.

enseignements tirés des examens de l'OCDE suggèrent que les enfants qui n'ont pas accès aux services sont souvent ceux qui ont des besoins d'éducation particuliers ou supplémentaires, c'est-à-dire ceux qui souffrent de handicaps, qui viennent de milieux défavorisés ou qui appartiennent à des minorités ethniques ou culturelles (Leseman, 2002). En outre, la qualité et la durée des services fournis aux jeunes enfants n'apparaissent pas dans le graphique ; par exemple, le taux de couverture du Royaume-Uni dissimule en réalité un droit à deux heures et demie par jour sur environ neuf mois par an, alors que la Suède fournit, selon les souhaits des parents, la possibilité d'une couverture à temps plein, onze mois par an.

L'âge auquel les jeunes enfants ont normalement accès aux services varie considérablement d'un pays à l'autre (voir tableau 4.2). La durée du congé parental rémunéré et l'âge auquel débute l'éducation préscolaire ou primaire gratuite sont deux facteurs décisifs. La majorité des enfants sont inscrits dans l'éducation préscolaire gratuite à partir de 30 mois en Belgique et de plus en plus à partir de 2 ans en France, à partir de 3 ans en Autriche, en République tchèque, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Norvège (en majorité) et au Royaume-Uni (en majorité), à partir de 4 ans en Irlande (en majorité), et aux Pays-Bas et à partir de 5 ans en Australie, au Canada, en Corée (en majorité), au Mexique et aux États-Unis, mais avec un nombre grandissant de places pour les enfants de 4 ans[2]. Dans les pays nordiques (sauf en Norvège), les municipalités ont l'obligation d'offrir aux familles qui l'exigent une place dans un centre d'accueil payant ou une structure d'accueil familial de jour, non seulement à partir de 3 ans, mais à la fin du congé parental. En ce qui concerne les enfants issus de milieux pauvres dans ces pays, leurs parents sont généralement exemptés du paiement des frais. Au Mexique, les états sont désormais tenus par la législation d'offrir des services de préscolarisation aux enfants de plus de 3 ans et la fréquentation est obligatoire pour tous les enfants à partir de cet âge. Dans la plupart des districts scolaires du Canada et des États-Unis, des droits légaux ou *de facto* d'accès au jardin d'enfant à mi-temps ou sur une base trimestrielle ont été institués pour les enfants à partir de l'âge de 5 ans, les taux de scolarisation pour cette tranche d'âge allant de 80 à 100 %. L'accès des plus jeunes enfants (moins de 5 ans) aux programmes publics est beaucoup plus réduit, bien qu'aux États-Unis, on puisse observer un fort développement des services publics (financés par l'état) de pré-jardin d'enfants dans la majorité des états (voir l'annexe E pour le profil des États-Unis). Au Canada, la province du Québec a sensiblement augmenté le nombre de places d'accueil agréé disponibles pour les enfants vivant dans la province. À lui seul, le Québec est responsable de la presque totalité de l'augmentation des places d'EAJE réglementée au Canada depuis 1998. En Australie, les états et les territoires sont responsables de la fourniture des services préprimaires. La majorité des enfants de 4 ans (83 % en moyenne) et environ 17.1 % des enfants de 3 ans fréquentaient un établissement préscolaire financé sur fonds publics en 2003-04. En outre, en 2002, 47.4 % des enfants de 3 ans, 35.8 % des enfants de 4 ans et 9.2 % des enfants de 5 ans fréquentaient une structure d'accueil officielle (accueil toute la journée, accueil familial de jour ou accueil occasionnel).

Au Portugal, la forte augmentation des investissements publics dans le réseau des établissements préscolaires a permis un accroissement très marqué de la couverture, qui est passée de 57 % en 1996 à 72 % en 1999 pour les enfants de plus de 3 ans, plus de 90 % des enfants de 5 ans bénéficiant d'une session gratuite de cinq heures par jour dans les *jardim de infancia* (jardin d'enfants). L'évolution est la même pour les 3-6 ans en Allemagne, mais elle a pris plus de temps : d'un taux de moins de 30 % dans les années 70, les

Tableau 4.2. **Droits aux prestations de l'EAJE dans les pays de l'OCDE**

	Nature des droits	Âge couvert	Longueur de la journée	Durée des droits	Gratuit ou avec contribution payante
AUS	– Pas de droit légal aux services pour les enfants de 0 à 4 ans. Allocation de garde d'enfants pour les familles ayant recours à un service agréé – Pas de droit légal au préscolaire bien que la plupart des États offrent des services préscolaires gratuits ou presque gratuits pour les 4 et 5 ans	4 à 6 ans	En général mi-temps	Pas de droit mais préscolaire généralement disponible pendant 1 à 2 ans, selon l'état	Généralement gratuit (selon l'état)
AUT	– Pas de droit légal aux services pour les enfants de 0 à 3 ans – Droit légal au jardin d'enfants pour les enfants de 3 à 6 ans	3 à 6 ans	De plus en plus plein-temps	3 ans	Contribution payante
BEL	– Pas de droit légal à l'EAJE pour les enfants de moins de 2.5 ans, mais des services supervisés et subventionnés sont largement disponibles (l'offre est inférieure à la demande). Dans la Communauté wallonne, les services sont essentiellement des crèches, dans la Communauté flamande, principalement des structures d'accueil familial de jour – Droit légal au préscolaire universel de 2.5 à 6 ans	0 à 3 ans 2.5 à 6 ans	De plus en plus plein-temps avec accueil périscolaire	 3,5 ans	 Gratuit
CAN	– Le droit légal à l'EAJE (jardin d'enfants) varie selon les provinces, dans la plupart le droit légal commence à 5 ou 6 ans – Droit légal à l'EAJE (préjardin d'enfants) à l'âge de 4 ans dans l'Ontario. Droit légal à l'EAJE pour les enfants de 0 à 6 ans au Québec (accueil éducatif pour les enfants de 0 à 5 ans, jardin d'enfants pour les enfants de 5 à 6 ans)	6 ans 4 ans 0 à 6 ans	Mi-temps ou plein-temps Mi-temps Variable	1 an 1 an Jusqu'à 6 ans	Gratuit Gratuit Contribution payante
CZE	– Pas de droit légal à l'EAJE pour les enfants de moins de 3 ans – Pas de droit légal au préscolaire (3-6 ans), mais l'accès est généralement large, la priorité étant donnée aux enfants de 5 ans	3 à 6 ans	Plein-temps	Pas de droit mais places disponibles dans la plupart des communes à partir de 3 ans	Contribution payante Gratuit pour les enfants de 4 à 6 ans
DEU	– Pas de droit légal à des services d'EAJE en dessous de 3 ans – Droit légal à des services d'EAJE à partir de 3 ans	3 à 6 ans	Plein-temps (dans les nouveaux *Länder*)	3 ans	Contribution payante
DNK	– 87 % des municipalités garantissent des places pour tous les enfants de 1 à 5 ans – Droit légal à une place dans des classes préscolaires gratuites au sein de centres et d'écoles primaires – Droit légal à une place dans les services périscolaire	0.5 à 6 ans 6 à 7 ans	En général plein-temps	6 ans	Contribution payante sauf pour les classes préscolaires, qui sont gratuites
FIN	– Droit légal à une place dans les services d'EAJE basés dans des centres ou à domicile à partir de la naissance – Droit légal à une place dans des classes préscolaires gratuites au sein de centres et d'écoles primaires – Pas de droit légal à une place dans les services hors milieu scolaire	0 à 7 ans 6 à 7 ans	Plein-temps Mi-temps Après l'école	Pendant toute la prime enfance + 1 an (mi-temps) gratuit	Contribution payante Gratuit Contribution payante
FRA	– Pas de droit légal à des services d'EAJE en dessous de 3 ans, mais des services supervisés et subventionnés sont largement disponibles. 35 % des enfants de 2 ans et plus de 90 % de ceux de 3 ans ont accès aux services gratuits des écoles maternelles – Droit légal à une EAJE de type scolaire à partir de 3 ans	3 à 6 ans	Plein-temps (8 heures)	3 ans	Gratuit

Tableau 4.2. **Droits aux prestations de l'EAJE dans les pays de l'OCDE** *(suite)*

	Nature des droits	Âge couvert	Longueur de la journée	Durée des droits	Gratuit ou avec contribution payante
GBR	– Pas de droit légal pour les enfants de moins de 3 ans – Éducation préscolaire universelle et gratuite à temps partiel, pour tous les enfants de 3 et 4 ans avant le début de la scolarité obligatoire	3 à 5 ans	Droit légal à une place gratuite à temps partiel pour tous les enfants de 3 et 4 ans 12.5 heures par semaine, pendant 33 semaines	2 ans avant l'école obligatoire (qui, en Angleterre, commence à 5 ans)	Gratuit
HUN	– Droit légal à des services d'EAJE pour les parents qui travaillent à partir de l'âge de 6 mois. En pratique, pas d'accès universel jusqu'à l'âge de 3 ans au jardin d'enfants (*Ovoda*)	0 à 3 ans 3 à 6 ans	Plein-temps (10 heures) Plein-temps	En pratique, 3 ans	Gratuit Gratuit
IRL	– Pas de droit légal à des services pour les enfants de moins de 4 ans – Droit légal à une place dans une classe préscolaire au sein d'une école à partir de 4 ans	4 à 6 ans	Mi-temps	2 ans	Gratuit
ITA	– Pas de droit légal à des services pour les enfants de moins de 3 ans – Droit légal à une place d'EAJE au sein d'une école	3 à 6 ans	Mi-temps ou plein-temps	3 ans	Contribution payante Gratuit dans le système public
KOR	– Pas de droit légal pour les enfants de 0 à 5 ans, sauf à compter de 2006, pour les enfants de 4 ans des catégories à faibles revenus (20 % de couverture) – Droit légal à partir de 5 ans. La demande dépasse l'offre : 20 % des enfants de 5 ans couverts en 2004, 30 % en 2005, proche des 50 % en 2006	5 à 6 ans	Plein-temps dans les centres Plein temps de plus en plus dans les jardins d'enfants	1 an	Gratuit
MEX	– Pas de droit légal pour les enfants de moins de 3 ans – Fréquentation gratuite et obligatoire d'un centre au sein d'une école pour les enfants à partir de 3 ans à compter de 2009	3 à 6 ans	Mi-temps	3 ans	Gratuit
NDL	– Pas de droit légal aux services pour les enfants de moins de 4 ans, mais gros efforts pour subventionner les enfants « à risque » – Droit légal à une place à l'école primaire, à partir de 4 ans	2 à 4 ans 4 à 6 ans	Mi-temps Journée d'école	2 ans	Gratuit
NOR	– Pas de droit légal aux services, mais un taux d'inscription de 80 % vient d'être atteint pour les enfants de plus de 4 ans. Dès que l'accès universel sera atteint, un droit sera introduit	0 à 6 ans	Plein-temps	Pas de droit mais des places sont disponibles dans la plupart des communes à partir de 3 ans	Contribution payante
PRT	– Pas de droit statutaire aux services pour les enfants de moins de 3 ans – Droit légal à une inscription dans un *jardim* gratuit à partir de 4 ans	4 à 6 ans	5 heures, 5 jours/semaine	2 ans	Gratuit
SWE	– Obligation légale de fournir une place aux enfants dont les parents travaillent ou étudient à partir de 12 mois – Droit légal à une classe préscolaire gratuite pour les enfants bilingues à partir de 3 ans étendu progressivement à tous les enfants de 5 et 4 ans – Droit légal de tous les enfants de 6-7 ans à une place dans une classe préscolaire gratuite – Droit légal à une place dans les services fonctionnant après l'école pour les enfants de 1 à 12 ans	1 à 6 ans 3 à 6 ans 6 à 7 ans 6 à 12 ans	Plein-temps Mi-temps Mi-temps Après l'école	3 ans d'un service gratuit à mi-temps disponible pour la plupart des enfants	Contribution payante Gratuit Gratuit Contribution payante
USA	– Pas de droit légal pour les enfants de 0 à 5 ans – Deux états – la Géorgie et New York – fournissent un accès universel au préjardin d'enfants à tous les enfants de 4 ans. Préjardin d'enfants pour les enfants à risque dans plusieurs États – La plupart des districts scolaires offrent des classes gratuites de jardin d'enfants à tous les enfants âgés de 5 ans dans le cadre de la scolarisation primaire	4 à 5 ans 5 à 6 ans	Mi-temps, trimestriel (varie) Mi-temps, trimestriel (varie)	1 an dans tout le pays	Gratuit

inscriptions dans les jardins d'enfants sont désormais passées à environ 90 % dans des structures le plus souvent à mi-temps dans l'ex-Allemagne de l'Ouest et à plein-temps dans l'ex-Allemagne de l'Est. En 1996, la loi a établi le droit statutaire à une place dans un jardin d'enfants. En Corée, les pouvoirs publics investissent également beaucoup plus dans les structures d'accueil de la prime enfance : tous les enfants de 5 ans bénéficient maintenant d'un droit d'accès gratuit au jardin d'enfants, mais comme la demande est très nettement supérieure à l'offre, environ 50 % seulement des enfants sont inscrits. En outre 20 % des enfants de 4 ans issus de familles à faibles revenus bénéficient également depuis quelque temps d'un droit d'accès.

Aux États-Unis, les autorités des états ont tendance à orienter leurs programmes vers les familles à faibles revenus ou les enfants susceptibles d'être en échec scolaire, tels que ceux dont les parents sont adolescents, qui souffrent d'un handicap ou qui maîtrisent mal l'anglais. Les familles à faibles revenus ou à revenus modérés, qui n'ont pas les moyens de payer des services privés et gagnent trop pour avoir droit à des services financés sur fonds publics ou à des allocations, ont souvent des difficultés d'accès (Fuller *et al.*, 2005). Néanmoins, au fil des ans, les allocations versées par l'État fédéral et les états (certains d'entre eux seulement) aux familles à faibles revenus ont connu une forte augmentation, par exemple dans le Missouri. En outre, le nombre de programmes de préjardin d'enfants pour les enfants de 3 et 4 ans financés par les états a considérablement augmenté depuis quelques années aux États-Unis (Schulman *et al.*, 1999 ; NIEER, 2004). La plupart de ces programmes étant par session ou à mi-temps, les états cherchent à coordonner les programmes de préjardin d'enfants avec des programmes d'assistance à l'accueil des enfants qui couvrent les heures restantes pour les parents travaillant à plein-temps. Les états peuvent aussi offrir des programmes de préjardins d'enfants dans des centres d'accueil (y compris des centres privés) afin que les enfants puissent rester dans le même cadre pour les heures restant à couvrir (NIEER, 2003).

L'accès adapté

Malgré ces signes positifs, beaucoup de pays n'offrent pas encore un accès adapté. L'accès reste souvent inadapté pour les enfants qui ont des besoins particuliers et/ou des besoins d'apprentissage supplémentaires, si bien que les directeurs des centres peuvent refuser de les inscrire ou que les parents – se rendant compte des difficultés que leurs enfants rencontreront – renoncent simplement à l'inscription. Si l'accès est offert, l'effectif des classes peut être beaucoup trop important pour ces enfants, ou il peut y avoir pénurie de personnel suffisamment formé pour les prendre en charge. De même, la dimension des groupes, les méthodes d'accueil et les méthodes pédagogiques peuvent ne pas être adaptées aux très jeunes enfants dans les systèmes d'éducation de la prime enfance établis sur un modèle scolaire. En outre, il est fréquent que les classes de maternelle ne répondent pas aux besoins des parents qui travaillent, notamment lorsque le jardin d'enfants – ou l'école primaire supérieuretraditionnelle rattachée à l'école primaire – ouvre à mi-temps et uniquement sur une base trimestrielle. Le service peut ne pas être assuré en été et pendant les vacances d'hiver et de printemps ou les congés formation des enseignants. À moins que ce service ne soit complété par un accueil après l'école ou un autre service global, la situation contraint beaucoup de mères de jeunes enfants soit à réduire leur temps de travail pour travailler à temps partiel soit à abandonner leur emploi pendant un certain nombre d'années.

Fourniture de services d'accueil en dehors de l'école[3]

Assurer des services d'accueil en dehors de l'école pour les enfants de parents qui travaillent n'est pas encore considéré comme une priorité dans la majorité des pays de l'OCDE. La demande dans ce domaine augmente rapidement, car la plupart des services d'EAJE assurés dans le cadre scolaire ne fonctionnent pas pendant toute la durée de la journée de travail et beaucoup de parents – plus de 30 % dans certains pays – ont des horaires de travail atypiques. Il faut adopter une approche plus cohérente en ce qui concerne les services fournis hors milieu scolaire. Actuellement, le Danemark (et l'ex-Allemagne de l'Est) et la Suède sont les seuls pays qui offrent un nombre suffisant de places – généralement dans des centres d'accueil de jeunes enfants ou au sein d'établissements scolaires – pour répondre à la demande. En Suède, tous les enfants de moins de 12 ans ont un droit légal à ces prestations. Les services de loisirs sont étroitement liés à la conception et l'organisation des services d'EAJE dans les pays nordiques, où l'accent est mis sur les aptitudes sociales et les intérêts des enfants. Le personnel recruté pour s'occuper des enfants a suivi une formation de niveau universitaire, spécialement adaptée à ce type de prise en charge. Dans la plupart des autres pays, les services assurés en dehors de l'école sont peu réglementés, une gamme de services différents étant proposée, les qualifications du personnel étant variables et les statistiques fiables rares. En Belgique, dans la Communauté flamande, le décret sur la qualité adopté en 2002, stipule toutefois que, d'ici 2010, toutes les personnes travaillant dans des centres assurant des services en dehors de l'école devront posséder un diplôme en matière d'accueil d'enfants.

Un certain nombre de ces problèmes ont été abordés dans *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), en particulier la façon dont il faut comprendre et organiser la fourniture de services en dehors de l'école. Les critiques font observer que la notion d'activités de loisir est souvent assez floue et que la majorité des services fournis hors temps scolaire se tiennent dans des écoles où ils ont tendance à se transformer en un club où les enfants font leurs devoirs. En outre, les bâtiments scolaires ne sont d'ordinaire pas très adaptés aux activités de loisir. Dans le même temps, lorsque les services sont assurés hors des écoles, les enfants doivent se déplacer. Par ailleurs, les services peuvent reposer – souvent exclusivement – sur la gestion et les contributions des parents, ce qui pose là encore le problème du professionnalisme et de la pérennité. En résumé, cette forme d'accueil n'est pas encore suffisamment reconnue et aidée et elle est la plupart du temps mal organisée. Les familles et les jeunes enfants perdent des occasions, car les recherches montrent que les services assurés sur le temps libre, l'accueil périscolaire et l'aide aux études sont bénéfiques en particulier pour les enfants des familles défavorisées et contribuent à combattre la pauvreté des enfants en permettant à leurs parents de travailler (*United Kingdom Interdepartmental Childcare Review* – Étude interministérielle sur l'accueil des enfants, 2002).

Qu'ont fait les différents pays pour accroître les services fournis en dehors de l'école ?

Des initiatives nationales prometteuses ont été prises ces dernières années dans le domaine des services en dehors de l'école. Aux Pays-Bas, la qualité des réglementations de l'EAJE dans le secteur social s'applique aussi à ces services, notamment en matière de qualifications du personnel, bien que les exigences aient été considérablement assouplies dans le nouveau système marchand. Cependant, selon la loi de 2005, les conseils d'école seront tenus, à compter de janvier 2007, d'organiser des services périscolaires pour tous les parents qui en ont besoin. Ils peuvent passer des contrats avec des organismes chargés d'accueillir les enfants, avoir recours aux services des écoles associatives ou assurer l'accueil

et des activités de loisir dans leurs propres locaux. En 2006, 35 millions EUR seront affectés au développement de cet accueil et à partir de 2007, 27 millions EUR seront annuellement consacrés à cette activité. En Belgique, dans les deux communautés linguistiques, le problème de la réglementation a aussi été soulevé et de nouvelles initiatives ont été prises, comme l'enquête menée en 2001 par la Communauté française sur toutes les activités de loisir pour les enfants de moins de 12 ans (*Observatoire de l'enfance*, 2003) ou le cadre légal et la charte de qualité pour les services périscolaires par la Communauté flamande. L'Autriche et l'Allemagne s'attaquent aussi à ce problème, généralement en étendant la durée des services assurés par les jardins d'enfants comme par les écoles à la journée complète (traditionnellement, ces services ne sont fournis qu'à mi-temps). Malgré des craintes suscitées au début par la peur de soumettre les jeunes enfants à une pression éducative, les cours restent limités à la matinée, l'après-midi étant réservée à la relaxation, aux loisirs, aux activités sociales et d'apprentissage, dont le sport, la musique, les arts et les travaux manuels. Aussi bien les parents que les organismes non officiels (établissements non publics) sont impliqués – ces derniers le plus souvent comme opérateurs des programmes. Certains *Länder* ont introduit une nouvelle formation en cours d'emploi, qui réunit les professeurs, les éducateurs de temps libre et les professeurs de sport. Les coûts à la charge des parents sont en général très raisonnables, allant de 30 à 50 EUR par mois pour les services subventionnés sur fonds publics.

En France, les écoles maternelles et les écoles fonctionnent traditionnellement huit heures par jour (sauf le mercredi) de 8 h 30 à 16 h 30. Pour satisfaire la demande de services périscolaires, le pays a établi un réseau de services de soutien agréés autour de l'école maternelle. Les centres de loisirs, gérés par des associations à but non lucratif ou les communes, sont ouverts le mercredi, après l'école et durant les petites vacances scolaires et les garderies périscolaires, gérées par les municipalités et les associations de parents, fonctionnent avant et après l'école, généralement dans ses locaux. Les enfants français peuvent aussi aller au domicile d'assistantes maternelles accréditées ou non officielles pour l'accueil après l'école. L'Écosse a aussi pris des mesures pour l'accueil périscolaire grâce au Fonds pour les nouvelles opportunités, qui a fourni à la fois un document-cadre et des financements en faveur de ces services (Scottish Executive, 2003). Aux États-Unis, le programme *Head Start* met en place une vaste initiative destinée à étendre les services à la journée et à l'année complète par le biais de partenariats avec d'autres programmes et sources de financement destinés aux jeunes enfants. Des enquêtes nationales relatives aux prestations ont été réalisées par le *National Centre for Educational Statistics* (2004), l'*After-school Alliance* (2004) et le *Harvard Family Research Project*[4].

Toutefois, tant que les sociétés et les systèmes éducatifs ne seront pas plus soucieux du bien-être des enfants, ces efforts resteront marginaux. Dans de nombreux pays, le système éducatif ne joue pas de rôle officiel dans la fourniture de services périscolaires, et, s'il le fait, l'accent peut être davantage mis sur la fonction d'accueil ou sur les devoirs que sur des activités de loisir favorisant le développement de l'enfant. En outre, les enseignants peuvent hésiter à assurer des heures supplémentaires avant ou après la journée scolaire officielle. Pour cette raison, de nombreuses garderies après l'école sont gérées par des comités de parents sur une base volontaire, les financements stables des autorités étant rares. En dépit de leur caractère public, les locaux scolaires restent souvent fermés aux enfants en dehors des heures officielles d'école et ne sont pas mis à la disposition des groupes qui sont volontaires ou nommés par les autorités locales pour faciliter l'accueil périscolaire. Par ailleurs, ces locaux (en particulier les lieux de rassemblement et les zones extérieures) n'ont pas été construits ou réaménagés en tenant compte des besoins des jeunes enfants pendant leurs activités de loisir.

2. Augmenter la fourniture de services publics pour les enfants de moins de 3 ans

Comparativement aux services destinés aux enfants d'âge préscolaire, les services destinés aux enfants de moins de 3 ans ont fait l'objet de moins d'attention dans la plupart des pays, bien que l'existence d'une offre suffisante pour ce groupe d'âge atteste du volontarisme de la politique menée par le gouvernement pour promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (voir l'encadré 4.1). Il est souvent difficile d'obtenir des données fiables sur l'accès. Un passage du *Rapport de base sur l'Allemagne* (2004) donne un aperçu de la situation générale dans beaucoup de pays.

> *« Jusqu'au début des années 90 à l'Ouest (République fédérale d'Allemagne), les places dans les installations publiques ou financées par le public disponibles pour les enfants de moins de 3 ans ne représentaient que 2 %, auxquels s'ajoutaient 2 % de places dans un accueil familial de jour – contre un nombre indéterminé de structures privées. »*

Grâce aux enquêtes sur les ménages et à d'autres sondages, on peut obtenir des estimations du recours aux services de garde en général, mais il est difficile de savoir quelle est la durée de leur utilisation ou le type et la qualité des services proposés. De ce fait, les données disponibles au niveau national sur les services de garde d'enfants ne présentent souvent pas d'intérêt pour les décideurs. Le tableau statistique est bien meilleur lorsque les gouvernements fournissent des services directement pour les jeunes enfants ou conditionnent les aides accordées aux parents à l'utilisation de services agréés. Le tableau 4.2 fournit des informations sur les droits aux prestations de l'EAJE dans l'ensemble des pays participants et le graphique 4.2 ci-dessous donne une estimation des inscriptions dans des services de garde d'enfants *agréés* dans les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen.

Les services aux enfants de 0 à 3 ans

Les services subventionnés sur fonds publics pour les très jeunes enfants prennent plusieurs formes (voir aussi le tableau 4.1). Les principaux services sont les suivants : accueil familial de jour, services fournis par les crèches basées dans des centres et centres intégrés (accueillant les enfants de 1 à 6 ans). Pour la plupart de ces services, les parents doivent payer des frais, qui sont fortement subventionnés dans de nombreux pays. Les services professionnels de base sont souvent complétés par : des haltes-garderies où les mères peuvent déposer leurs nourrissons ou tout petits pour qu'ils jouent et où les assistantes maternelles peuvent bénéficier des conseils de professionnels, des centres d'information, des cliniques pour les mères et les bébés, des centres familiaux et des garderies dirigées par des parents, le but étant d'assurer une continuité des services qui répondent aux besoins divers des différentes familles. Lorsque des services professionnels basés dans des centres sont disponibles, les catégories socio-économiques favorisées ont tendance à y avoir davantage recours que les catégories socio-économiques plus modestes ; en Norvège, par exemple, 41 % des femmes ayant suivi une formation universitaire utilisent les services d'accueil basés dans des centres pour leurs enfants de moins de 3 ans, contre 21 % des mères ayant fait des études secondaires, qui, en général, montrent une préférence pour l'accueil à domicile par la mère ou une garde non officielle par des membres de la famille ou des relations. On observe une situation analogue en France. La préférence pour l'accueil à domicile ou chez des membres de la famille au sens large est souvent culturelle, mais elle est aussi influencée par le coût des services et les difficultés beaucoup plus grandes rencontrées par les mères d'immigrés pour trouver du travail.

Encadré 4.1. **Développement de nouveaux services en Hongrie pour les enfants de moins de 3 ans**
***Csemete Gyermekcentrum* (Children's Centre), Szekesfehervar**

En Europe centrale, l'histoire des services d'accueil des enfants est faite de changements d'orientation. Au XIXe siècle, les pays de la région disposaient des premiers systèmes à grande échelle pour les jeunes enfants en Europe. En Hongrie, le premier jardin d'enfants (*ovoda*) a été créé en 1828 et le premier centre d'accueil des enfants (*bölcsöde*) a été ouvert à Pest en 1852. Les documents fondateurs de ces établissements exposaient des idées très progressistes pour l'époque. Après la Seconde guerre mondiale, l'État a été chargé de développer les services aux jeunes enfants. Outre des mesures en faveur de l'égalité et du droit aux études et au travail pour les femmes, les politiques adoptées dans la région ont cherché à augmenter le nombre de places dans les services aux jeunes enfants, afin de favoriser la participation des femmes au marché du travail et à la vie publique. Dans les années 60 et 70, de nombreux nouveaux centres ont été conçus et construits pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge scolaire. De 20 à 30 % des enfants de 0 à 3 ans et plus de 60 % des enfants de 3 à 6 ans étaient inscrits. La fourniture des services devint le devoir exclusif de l'État, mais tout en étant souvent de très bonne qualité, les programmes étaient centralisés et les services ne tenaient pas suffisamment compte des divers besoins des familles.

Depuis 1989, le processus de transition a abouti au démantèlement du patrimoine de l'État et à la vente de nombreux centres publics. En Hongrie, entre 1984 et 2003, plus de la moitié des places d'accueil des enfants et un grand nombre de places de jardins d'enfants ont disparu. Aujourd'hui, le système d'accueil des enfants couvre environ 8 à 9 % des enfants de moins de 3 ans et le réseau des jardins d'enfants accueille environ 90 % des enfants de 3 à 6 ans. En République tchèque, le réseau organisé d'accueil des enfants – qui couvrait plus de 20 % des enfants de 0 à 3 ans avant la transition – s'est effondré : seules 60 crèches (chiffre de 2004) ont survécu au régime antérieur. Les bâtiments anciennement occupés par les crèches ont été vendus ou affectés à d'autres usages. Les taux de fécondité ont encore reculé dans la région et les taux d'emploi ont baissé. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont accordé des congés de maternité protégés pouvant aller jusqu'à trois ans. Le passage à une économie libérale a entraîné des changements dans la structure de l'emploi, ce qui s'est traduit par des structures de travail différentes, des heures de travail atypiques, des demandes diverses de la part des employeurs et des besoins différents en termes de service public. La diversification est devenue une priorité.

Le centre d'accueil des enfants *Csemete Gyermekcentrum* de la municipalité de Szekesfehervar suit une évolution similaire. Créé en tant que centre d'accueil des enfants (*bölcsöde*) à la fin des années 70, il a tout d'abord été géré par la municipalité puis, après la création des collectivités locales en 1989/90, par la collectivité locale de Szekesfehervar qui assurait directement le service pour les jeunes enfants de moins de 3 ans. En 2000, le centre a été privatisé et ensuite repris par une fondation à but non lucratif. Aujourd'hui, il fournit une vaste gamme de services pour les jeunes enfants et leurs familles. Le centre est ouvert chaque jour de 7 heures à 17 heures. En 2003, il assurait l'accueil à plein temps de 72 enfants et les services supplémentaires suivants : crèche ; garde à domicile des enfants ; groupes mères tout-petits : de 8 heures à 16 heures ; services de conseil et organisation de manifestations pour les parents ; cours homologués pour les personnes voulant assurer l'accueil familial de jour ; conseils aux personnes assurant l'accueil familial de jour ; conseils aux collectivités locales intéressées par l'accueil familial de jour : conseils aux collectivités locales sur la manière de mettre en place des services d'accueil familial de jour. Les enfants accueillis à plein temps ne paient que le coût des repas et certains services supplémentaires (voir ci-dessous). Les familles

Encadré 4.1. **Développement de nouveaux services en Hongrie pour les enfants de moins de 3 ans**
***Csemete Gyermekcentrum* (Children's Centre), Szekesfehervar** *(suite)*

reconnues comme ayant des difficultés ou comptant plus de trois enfants paient un prix réduit pour les repas ou bénéficient de leur gratuité.

Tout ce qui précède dénote de remarquables capacités de survie et d'adaptation, mais de nouveaux défis apparaissent. La situation du personnel devient de plus en plus problématique. La plupart des salariés travaillant avec les enfants sont qualifiés (tous les enseignants des jardins d'enfants et 89 % des personnes s'occupant des enfants sont formées en Hongrie) – jusqu'au niveau tertiaire dans les jardins d'enfants et jusqu'à la formation professionnelle du secondaire supérieur pour les personnes accueillant les enfants. Conformément à la Déclaration de Bologne, la future réforme de l'enseignement supérieur va probablement améliorer la formation du personnel des jardins d'enfants, mais n'aidera sans doute pas ceux qui ont de faibles qualifications. L'âge moyen des personnes accueillant les enfants augmente et les jeunes générations ne semblent pas intéressées par ce métier. La première des priorités doit être de trouver les moyens d'améliorer le statut, la rémunération, la formation et les conditions de travail du personnel pour que de nouveaux salariés puissent être recrutés.

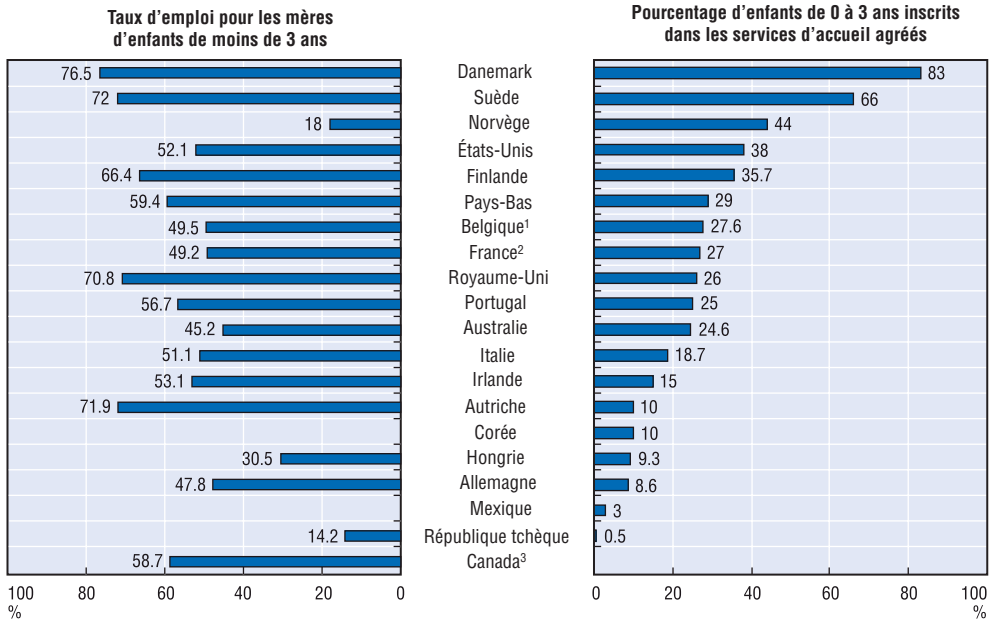
Source : Dr Marta Korintus : *Rapport de base sur la Hongrie*, OCDE 2005 ; Care Work in Europe Study, 2005.

Coût supporté par les parents

Pour les enfants de moins de 3 ans, le coût des services est généralement partagé entre les parents et les pouvoirs publics (aux Pays-Bas, les employeurs participent également au financement). Les pouvoirs publics subventionnent les services en confiant directement leur fourniture aux collectivités locales (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) ou en accordant des subventions indirectes telles que des allocations aux familles (Australie, États-Unis), des crédits d'impôt (Belgique, Royaume-Uni) ou des contributions de l'employeur (Belgique, Italie et Pays-Bas, etc.). Dans trois seulement des vingt pays étudiés (Danemark, Finlande et Suède), la fourniture par les pouvoirs publics d'une EAJE de grande qualité pour les enfants à partir de leur première année est considérée comme un droit pour l'enfant, au même titre que les services pour les enfants plus âgés.

Pour les services aux enfants de moins de 3 ans, les parents contribuent en moyenne aux coûts à hauteur de 25 à 30 %, leur part allant de 10 à 15 % en Finlande, en Norvège et en Suède à 100 % des coûts facturés par les prestataires privés qui, dans plusieurs pays comme l'Irlande, le Royaume-Uni ou les États-Unis, prennent en charge la majorité des enfants de moins de 3 ans. D'autres pays, comme la Belgique et les Pays-Bas, peuvent demander des coûts assez élevés pour les nourrissons et les tout petits, mais ils offrent alors un accès universel et gratuit aux enfants plus âgés : à partir de 2 ans et demi en Belgique et de 4 ans aux Pays-Bas. En général, les pays nordiques exigent des parents une petite participation aux frais jusqu'à l'année qui précède l'entrée à l'école obligatoire, mais les frais diminuent en fonction des revenus de la famille (ou sont fixés à un taux uniforme généralisé et peu élevé en Norvège et en Suède), et les familles à bas revenus et dont la langue nationale est la seconde langue en sont souvent totalement exonérées.

Graphique 4.2. **Taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 3 ans et taux d'accès des enfants de moins de 3 ans aux services d'EAJE agréés**



1. L'inscription à l'école maternelle en Belgique commence à 2 ans et demi et concerne environ 90 % des enfants. Le pourcentage d'enfants inscrits dans des services d'EAJE agréés en Belgique (Flandre) est de 34.2 %.
2. L'inscription à l'école maternelle commence à 2 ans ; 35 % des enfants y sont admis entre 2 et 3 ans.
3. Au Canada, le taux d'inscription des enfants de 0 à 5 ans est de 24 %. Les données sur le taux d'inscription des enfants âgés de 0 à 3 ans ne sont pas disponibles.

Note : Ce graphique doit être interprété avec prudence :

- La définition des « services agréés » diffère sensiblement d'un pays à l'autre, allant du simple enregistrement de l'activité à des initiatives qui suivent un programme et sont régulièrement inspectées et évaluées. Là encore, la plupart des pays ne fournissent pas d'informations sur la durée d'utilisation des places d'accueil des enfants disponibles, à savoir si le taux correspond à un usage pour l'année scolaire, en demi-journée ou en journée complète.
- De la même façon, les taux d'emploi peuvent donner lieu à diverses interprétations. Dans ce graphique, aucune distinction n'est faite entre l'emploi à temps partiel et à temps plein et, dans certains cas, les chiffres incluent des femmes qui sont en congé, parental notamment ; ainsi, le taux d'emploi des femmes autrichiennes inclut des femmes en congé touchant une allocation pour s'occuper de leur jeune enfant, alors que le taux des femmes travaillant réellement est plus proche de 30 %.
- La faiblesse des taux d'inscription enregistrés peut dissimuler dans plusieurs pays des politiques de congé parental qui jouent un grand rôle dans la réduction de la demande des services pour les très jeunes enfants. Une fois encore, les taux ne révèlent pas les nombreux dispositifs non officiels et non accrédités qui existent.
  En Belgique et en France, la quasi-totalité des enfants de 2 à 3 ans et demi sont inscrits dans un établissement préscolaire public gratuit. Il est probable que dans ces pays – en particulier dans la Communauté flamande et en France – les taux de couverture des enfants de 0 à 3 ans ont atteint l'objectif de Barcelone.

Source : Taux d'emploi fournis par EUROSTAT, le Bureau américain des statistiques sur le travail et l'OCDE, *Bébés et employeurs* (volumes 1 à 4). Informations sur les taux d'accès fournies par les pays de l'OCDE, 2004.

Niveaux d'inscription

Les plus hauts niveaux d'inscription des enfants de moins de 3 ans à des services subventionnés sont observés au Danemark et en Suède[5], où il existe depuis longtemps une EAJE financée sur fonds publics et des politiques d'égalité des sexes et de promotion de la famille. À l'exception de ces pays (et de la Finlande), les rapports concernant tous les pays soumis à l'examen indiquent que la demande de services pour les jeunes enfants est sensiblement supérieure au nombre de places disponibles – y compris dans les pays qui fournissent des congés parentaux de longue durée, mesure qui contribue à réduire la

demande, en particulier la première année. Dans les pays où les financements publics en faveur de ces services sont limités, la plupart des parents qui travaillent doivent soit trouver des solutions sur le marché privé, où le pouvoir d'achat détermine souvent l'accessibilité et la qualité, soit avoir recours à des arrangements informels avec la famille, les amis et les voisins. Aux États-Unis, par exemple, en raison de l'absence de congé parental rémunéré et du caractère limité des investissements publics dans les services, de nombreux parents à revenus faibles ou moyens se battent pour trouver des solutions abordables pour leur bébé parfois dès l'âge de 6 semaines (Capizzano, 2000a, 2000b). Cependant, on assiste actuellement au développement de politiques d'EAJE qui accordent des aides financières plus généreuses aux familles à revenus faibles ou modestes pour leur permettre d'acquérir des services d'EAJE sur le marché privé.

Le graphique 4.2 montre, qu'à l'exception des pays scandinaves, la couverture par des services agréés pour la tranche des plus jeunes enfants est nettement plus faible que pour les enfants de 3 à 6 ans. Dans le même temps, le taux de pourcentage des femmes qui travaillent est dans de nombreux pays bien plus élevé que le taux d'inscription des jeunes enfants. Cela suggère que la garde est bien souvent informelle et/ou que de nombreuses femmes travaillent à temps partiel. Le Danemark et la Norvège sont les seuls pays où les places disponibles pour les enfants sont plus nombreuses que la proportion de femmes qui travaillent. Le ratio est aussi probablement correct en Suède, où l'accès aux services est un droit inclus dans la législation et où les inscriptions sont relativement faibles jusqu'à l'âge de 18 mois en raison de politiques de congé parental efficaces. C'est au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, pays favorables depuis longtemps à une EAJE financée par le secteur public dans le cadre de politiques familiales et d'égalité entre les sexes, que les services subventionnés en faveur des enfants de moins de 3 ans sont les plus développés. La plupart des services sont en journée complète, les parents payant des frais d'après un barème qui varie selon les revenus. Dans ces pays, la prestation de ces services relève d'un ministère. Ils sont assurés le plus souvent dans des centres professionnels, sauf au Danemark où la plupart des enfants de moins de 3 ans sont gardés dans des structures d'accueil familial de jour gérées par les municipalités.

En Belgique (Communauté flamande) et en France, environ un tiers des enfants de moins de 30 mois bénéficient de ce type de services dans le cadre d'un accueil familial de jour, de crèches ou d'autres services. Dans ces pays, l'école maternelle commence à 2 ans (France) ou 2 ans et demi (Belgique). Les enfants de cet âge, qui sont inscrits dans un établissement préscolaire, ne sont pas compris dans le graphique ; s'ils l'étaient, les chiffres des inscriptions françaises seraient similaires à ceux de la Suède, mais les conditions seraient très différentes. Dans les cinq dernières années, les Pays-Bas, la Norvège et, plus récemment, le Royaume-Uni ont multiplié de manière significative les services financés par le secteur public pour les nourrissons et les tout petits. À la suite des mesures incitatives récemment adoptées aux Pays-Bas, par exemple, 20 % des enfants de moins de 4 ans ont maintenant une place dans l'EAJE, en plus des 50 % d'enfants de 2 à 4 ans qui utilisent à temps partiel les garderies.

On peut constater que de nombreux jeunes enfants sont accueillis de manière informelle ou non agréée dans la majorité des pays couverts, où les taux d'emploi des mères dépassent de loin les taux d'utilisation de services d'accueil agréés. Les données provenant des enquêtes nationales sur les ménages et d'autres sources confirment que l'utilisation réelle de l'accueil des enfants est beaucoup plus importante que les inscriptions aux services d'accueil agréés. En Irlande par exemple, les réglementations sur

les services préscolaires exigent que lorsqu'une assistante maternelle a en charge plus de trois enfants de moins de 6 ans à son domicile, elle en avise le Conseil national de santé et soit soumise à certaines réglementations. Selon les chiffres fournis par l'Association nationale des assistantes maternelles, 95 % des gardes d'enfants irlandaises opèrent hors de ce cadre. On estime que 70 % de l'accueil à plein temps est assuré par des dispositifs privés de garde. Les dispositifs ne sont généralement pas contrôlés et échappent aux réglementations en matière de santé, de sécurité, de développement de l'enfant et de programmes (*Note par pays pour l'Irlande*, 2003). Sauf en Australie et aux États-Unis, des chiffres similaires peuvent être cités pour la majorité des dispositifs (non accrédités) d'accueil des enfants dans les autres économies libérales. Aux États-Unis, les normes d'agrément peuvent être faibles et sujettes à de nombreuses exceptions.

Plus positivement, la situation observée dans tous les pays montre que le concept de services pour les moins de 3 ans s'élargit, évoluant d'une perspective fondée sur le marché à l'inclusion d'objectifs de qualité. Dans tous les pays, l'accent est mis de plus en plus sur le rôle joué par ces services dans le développement et l'éducation des très jeunes enfants, les recherches ayant montré que les trois premières années de la vie contribuaient énormément à fixer les attitudes et les modes de pensée (Shore, 1997 ; Shonkoff et Phillips, 2000). Cette nouvelle conception des jeunes enfants se retrouve dans les programmes nationaux de plusieurs pays, comme la Finlande, la Norvège et la Suède, qui ne font pas de grande distinction entre les capacités d'apprentissage des nourrissons et des tout petits et celles des autres enfants. En Australie, tous les services d'accueil des enfants doivent non seulement recevoir un agrément de base mais aussi participer au Système d'assurance de l'amélioration de la qualité, respecter certaines heures d'ouverture et adhérer à un système de priorités d'accès avant que les parents ne puissent recevoir les versements au titre de l'allocation de garde des enfants accordés aux parents. Pour aider les familles à trouver un accueil de qualité, le Conseil national d'accréditation de l'accueil des enfants aide aussi les familles grâce à un outil de recherche disponible sur son site Internet qui donne les noms des fournisseurs de l'assurance qualité. Dans d'autres pays encore, les services enregistrés et accrédités sont de plus en plus considérés comme un bien public dont peuvent bénéficier les enfants comme les parents et qui peuvent servir des objectifs publics tels que le développement de l'enfant, l'égalité des sexes, l'intégration sociale et le soutien aux familles. En Italie, les propositions gouvernementales de 1998 ont expliqué que la conception de l'*asilo nido* (crèche) passait d'un service « répondant à une demande individuelle » à « un service éducatif et social d'intérêt public ». En conséquence, des services flexibles à l'intention des familles de jeunes enfants – à plein-temps, à mi-temps, halte-garderies ou garderies – ont été développés pour aider les parents, qu'ils disposent ou non d'un emploi rémunéré. Toutefois, la promesse faite par les pouvoirs publics d'accroître les structures d'accueil en construisant 2 500 centres dans l'ensemble du pays ne s'est jamais concrétisée.

Politiques de congé parental

Comme nous l'avons noté dans le chapitre 1, le congé parental rémunéré est un dispositif clé pour mener des politiques d'EAJE efficaces et il contribue à l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant, à des taux de mortalité infantile plus faibles, à la diminution du nombre de bébés de faible poids, à la réduction des dépressions de la mère et à l'augmentation de l'allaitement maternel (Chatterji et Markowicz, 2004 ; Tanaka, 2004). Dans les pays européens, le congé parental inclut normalement une période d'absence du travail de six mois à environ un an, assortie d'un salaire ou d'une allocation

de remplacement suffisant et de la garantie de retrouver le même emploi ou un poste similaire. Ce type de congé répond aux besoins des bébés, des mères et des pères à l'époque critique de la naissance. Il permet aussi aux parents de choisir de s'occuper de leur enfant à leur domicile pendant une certaine période, sans pénaliser excessivement le budget familial ou leur carrière professionnelle. Si les pères bénéficient aussi du congé, des liens affectifs plus forts ont été constatés entre les hommes, leurs compagnes et leur enfant et les soins et les tâches domestiques sont plus justement répartis. Les coûts de cette mesure pour les budgets publics peuvent être réduits par l'assurance chômage et les contributions des employeurs, qui dans beaucoup de pays complètent les faibles niveaux des salaires de remplacement ou des allocations forfaitaires (voir tableau 4.3).

Brooks-Gunn *et al.* (2002) ont analysé les observations concernant 900 enfants américains d'origine européenne pris dans l'échantillon du NICHD (*National Institute of Child Health and Human Development* – Institut national de la santé de l'enfant et du développement humain – Canada) et ont contrôlé l'accueil des enfants (qualité, type, etc.), l'environnement au domicile (comme la transmission de connaissances) et/ou l'impact des parents (comme la sensibilité) pour conclure que, sauf si le service est de grande qualité, la garde des enfants de moins de 1 an hors de leur domicile peut avoir des effets négatifs sur leur développement. De même, le Comité des *Neurons to Neighbourhoods* a trouvé des preuves scientifiques évidentes de l'importance cruciale des relations précoces pour le développement de l'enfant. « En effet, les jeunes enfants qui n'ont pas auprès d'eux au moins un adulte aimant et régulièrement présent souffrent souvent de problèmes sévères et durables de développement. Mais la réalité de la vie actuelle aux États-Unis empêche souvent les parents de passer suffisamment de temps avec leurs enfants. Le Comité recommande donc des politiques qui donnent plus de temps et de sécurité financière et accordent d'autres mesures de soutien pour aider les parents à construire des relations étroites et stables avec leurs jeunes enfants. » (Shonkoff, 2000.)

Comme mentionné au chapitre 1, c'est dans les économies libérales[6] que l'utilisation de l'accueil agréé des enfants et les droits au congé parental (sauf au Canada et récemment au Royaume-Uni) sont les moins développés. Dans les secteurs les plus traditionnels de ces économies (et aussi dans les économies continentales conservatrices, comme l'Italie), la demande de services pour les enfants peut être relativement faible, les membres de la famille ou d'autres groupes de personnes pouvant être disponibles pour garder les jeunes enfants. Toutefois, en raison du nombre grandissant de femmes entrant sur le marché du travail, l'engagement du gouvernement dans ce domaine s'accroît, ne serait-ce que pour organiser plus efficacement les flux sur le marché du travail. En outre, les solutions traditionnelles informelles adoptées par les parents deviennent progressivement intenables, car les grands-parents doivent maintenant travailler plus longtemps avant de percevoir leur retraite ou bien les autres membres de la famille poursuivent leurs études ou prennent un emploi salarié. En résumé, la réserve de gardiennes informelles, appartenant en général à la vieille génération, qui aidait les jeunes parents – par exemple en Irlande, en Italie, en Corée et dans les anciens pays socialistes d'Europe centrale – risque de diminuer dans les années à venir à mesure que les mentalités changent et que l'emploi féminin se développe (Rapport et Note par pays pour l'Irlande, 2004).

Néanmoins, les économies libérales ne souffrent pas d'une grave pénurie dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, car les mères quittent (temporairement) le marché du travail et il y a des solutions d'accueil informelles. Ces pays, à l'exception de la Corée, comptent une importante population immigrée. En Australie, au Canada, au

Tableau 4.3. **Politiques concernant les congés maternité, paternité et parentaux**

Pays	Durée du congé maternité	Part du salaire conservée[1]	Durée du congé parental	Montant de l'allocation	Congés supplémentaires
Allemagne	15 semaines	100 %	3 ans	Jusqu'à 300 EUR/mois pour les 6 premiers mois, puis 1 an et demi, sous condition de ressources et 3e année non rémunérée	
Australie	[2]		12 mois (congé familial)	Non rémunéré	
Autriche	16 semaines	16 semaines à 100 %	30 mois ou 36 mois si les 2 parents partagent les tâches d'EAJE	Taux fixe de 426 EUR par mois, plus 181 EUR pour les faibles revenus	
Belgique	15 semaines	82 % le 1er mois et 75 % ensuite	3 mois (6 mois à temps partiel) avant l'âge de 4 ans	+/– 500 EUR de taux fixe mensuel	Congé paternité de 10 jours (3 jours payés par l'employeur, 7 jours par la sécurité sociale) Possibilité d'interruption de carrière pour élever les enfants payée à taux fixe (plus de 300 EUR), avec un petit supplément versé par la Communauté flamande)
Canada	15 semaines	55 % avec limite supérieure	35 semaines et jusqu'à 50 semaines pour les nouveaux sparents éligibles	55 % avec limite supérieure, jusqu'à 65 % pour les faibles revenus	Congé pour enfant malade
Corée	3 mois	100 % pour 3 mois	Un an y compris congé de maternité	Taux fixe de 500 USD/mois	
Danemark	18 semaines	100 % pour la plupart des mères (ou allocation chômage)	32 semaines (congé familial)	100 % ou allocation chômage	Congé paternité, 2 semaines « utilisées ou perdues », à 100 % des revenus Congé de garde d'enfant de 13 (or 26) semaines pour chaque parent à 60 % de l'allocation chômage
États-Unis	[3]		12 semaines dans les entreprises d'au moins 50 employés	Non rémunéré, emploi protégé [4]	
Finlande	18 semaines	66 %	6 mois	66 %	Congé paternité, 3 semaines Congé de garde d'enfant jusqu'à l'âge de 3 ans, ou congé partiel jusqu'à l'âge de 6 ans à 253 EUR par mois avec supplément pour les faibles revenus. Congé pour enfant malade
France	16 semaines	84 % avec limite supérieure	Jusqu'à l'âge de 3 ans	485 EUR/mois de taux fixe, sous condition de ressources	Congé paternité, 14 jours
Hongrie	24 semaines	70 % pendant 2 ans. Ensuite, taux fixe	36 mois	Pour les non-assurés : taux fixe de 23 200 HUF (2004) Pour les assurés : 70 % du salaire pendant 24 semaines, taux fixe jusqu'à l'âge de 3 ans (2004)	
Irlande	15 semaines	70 % les 14 premières semaines avec limite supérieure (232 EUR/ semaine), 4 semaines non rémunérées	6.5 mois	Non rémunéré	

Tableau 4.3. **Politiques concernant les congés maternité, paternité et parentaux** *(suite)*

Pays	Durée du congé maternité	Part du salaire conservée[1]	Durée du congé parental	Montant de l'allocation	Congés supplémentaires
Italie	21 semaines	80 % (versés par l'employeur)	10 mois	30 % (versés par l'employeur)	Congé parental étendu à 11 mois si le père prend trois mois de congé
Mexique	12 semaines	100 %	Aucun congé		
Norvège	Inclus dans le congé parental		43 ou 53 semaines dont 30 jours pour le père (« utilisées ou perdues »)	80 % avec limite supérieure ou 42 semaines à 100 % avec limite supérieure	
Pays-Bas	16 semaines	100 % avec limite supérieure	6 mois de congé pour chaque parent, qui doit aussi travailler au moins 20 heures/semaine	Non rémunéré	Congé de garde d'enfant de 2 à 18 mois, rémunéré à 430 EUR/mois
Portugal	16 semaines à 100 % ou 20 semaines à 80 %	100 % ou 80 %	3 mois à 4 ans	Non rémunéré	Congé paternité, 5 jours en même temps que la mère ou jusqu'à 120 jours à la place de la mère à 100 % Congé pour les grands-parents, 30 jours si le parent a moins de 16 ans, à 100 %
République tchèque	28 semaines	69 %	Jusqu'à l'âge de 4 ans	Taux fixe	
Royaume-Uni	26 semaines, plus 28 semaines non rémunérées si travaille depuis au moins 26 semaines chez le même employeur	6 semaines à 90 %, 20 semaines au taux fixe de 100 GBP ou 26 semaines à 90 % du salaire, le montant le plus faible étant retenu	13 semaines (ou 18 semaines pour les parents d'un enfant handicapé)	Non rémunéré	Congé paternité, 1 à 2 semaines à 100 GBP par semaine ou 90 % du salaire, le montant le plus faible étant retenu
Suède	Congé parental uniquement	80 %	240 jours pour chaque parent	390 jours à 80 %, 90 jours au taux fixe de 60 SEK/jour	Congé parental également partagé. Congé paternel, 10 jours à la naissance à 80 % avec limite supérieure et 30 jours de congé parental disponible pour les pères (« utilisés ou perdus »)

1. Dans presque tous les pays, le financement des allocations fait partie de l'assurance sociale ou de la sécurité sociale, ce qui signifie que les gouvernements et les employeurs supportent la majeure partie des coûts. Dans certains pays, les salariés contribuent directement au financement. À l'exception de la Finlande et de la Suède, les coûts totaux des congés maternité et parentaux n'excèdent pas 1 % du PIB (Kamerman, 2000).
2. Seules 17 à 38 % des mères sont éligibles à un congé maternité rémunéré (suivant un accord avec l'employeur).
3. En fonction des accords avec l'employeur, certains congés de maternité sont rémunérés. Cinq états accordent un congé rémunéré d'incapacité qui, depuis 1977, est nécessaire à la prise en compte de la grossesse et de la maternité.
4. Accordé par la loi de 1993 sur le congé familial et médical au moment de la grossesse, de la naissance ou d'une maladie. Les employeurs peuvent exiger que les salariés utilisent leurs jours de vacances ou leurs congés maladie avant de prétendre à un congé familial.

Source : Données fournies par les pays.

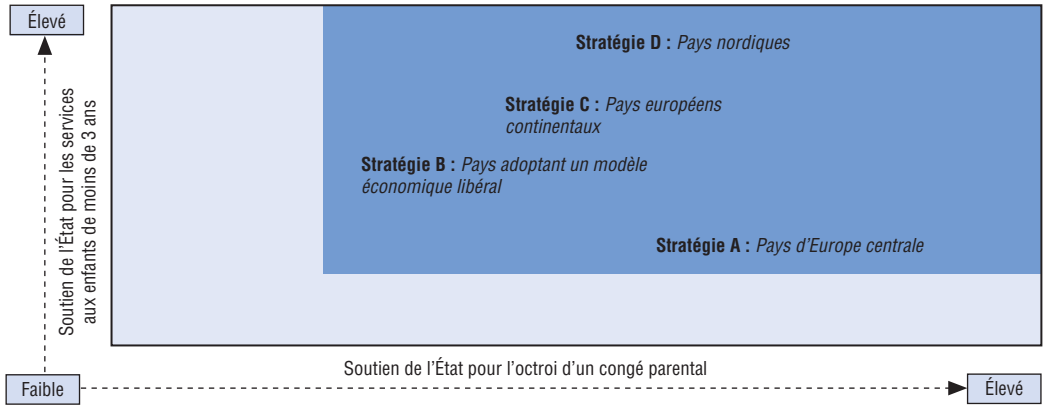
Royaume-Uni et aux États-Unis de larges groupes de jeunes femmes venant des pays en développement s'engagent dans le ménage et la garde d'enfants et peuvent rester disponibles encore quelques années pour garder les enfants si les niveaux d'immigration actuels sont maintenus. Toutefois, cette option peut aussi ne constituer qu'une solution temporaire permettant de faire face à la demande d'accueil des enfants, car l'accès à l'éducation élève les compétences et les attentes professionnelles de tous les groupes sociaux, y compris celles des femmes immigrées, et les aide à accéder à d'autres types d'emploi, assortis de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail (en 2000, le salaire moyen d'une gardienne d'enfant aux États-Unis était plus faible que celui d'une femme de ménage, « environ 6 USD de l'heure, soit 12 000 USD par an », Shonkoff, 2000). En outre, les connaissances sur l'éducation des enfants et celle des jeunes enfants en particulier se développant dans les sociétés, les parents recherchent pour leurs enfants un accueil de meilleure qualité que les solutions informelles de garde. Même dans les pays où l'offre d'accueil familial de jour réglementé est très importante et d'une qualité acceptable, les parents choisissent de plus en plus un accueil professionnel basé dans des centres pour leurs enfants lorsque des places y sont disponibles, comme en Belgique, en France ou en Norvège (Norvège, 2005).

Le graphique 4.3 tente de présenter sous une forme visuelle les stratégies des différents groupes de pays en matière d'accueil des enfants et de congé parental. Nous savons toutefois que tout le secteur évolue rapidement, comme le montre par exemple l'ensemble de mesures d'EAJE promis au Royaume-Uni (traditionnellement une économie libérale), les progrès réalisés par la Corée dans l'élargissement de l'accès à l'éducation préscolaire et aux jardins d'enfants, ou la récente adoption du congé parental rémunéré au Canada. En résumé, en dépit d'une base de départ très étroite dans de nombreux pays, la fourniture de services pour les enfants de moins de 3 ans change en profondeur et fait l'objet de la part des pouvoirs publics d'une attention et d'un financement croissants. Depuis le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), les pays ont mis en place ou progressé dans l'application des politiques qui : introduisent ou améliorent les congés parentaux (Canada, Italie, Norvège, Royaume-Uni), développent les pratiques de travail favorables à la famille (Irlande, Pays-Bas, Norvège), introduisent des partenariats public-privé pour la fourniture de structures d'EAJE (Danemark, Suède, Finlande) et améliorent sensiblement l'accès aux services pour la petite enfance (comme en Australie, en Finlande, en Corée, au Mexique ou au Portugal). Des stratégies ont aussi été utilisées pour supprimer les obstacles aux services assurés dans les crèches, en particulier pour les familles à bas revenus (Belgique, France, Irlande, Corée) et pour lever les barrières du côté de l'offre dans les quartiers défavorisés (Australie, Canada, Allemagne, Irlande, Corée et Mexique).

3. Garantir l'égalité d'accès de tous les enfants à des services d'EAJE de qualité

Les mesures destinées à améliorer l'égalité d'accès s'adressent en priorité à deux catégories d'enfants : ceux ayant des besoins particuliers en raison de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels et ceux ayant des besoins d'apprentissage supplémentaires dus à des dysfonctionnements familiaux, des désavantages socio-économiques ou des facteurs ethniques, culturels ou linguistiques[7]. En pratique, de nombreux enfants ayant besoin d'une aide éducative spéciale ou supplémentaire ont accumulé des facteurs de risques aussi bien physiques que socioculturels. Les services aux jeunes enfants sont particulièrement importants pour ces enfants et contribuent

Graphique 4.3. **Stratégies à l'égard des enfants de moins de 3 ans et de leurs parents**



Stratégie A. *Soutien important de l'État pour le congé parental mais faible soutien aux services pour les enfants de moins de 3 ans*. La politique pratiquée par exemple en Autriche, en République tchèque, en Allemagne (sauf l'ex-Allemagne de l'Est) et en Hongrie favorise les parents (c'est-à-dire les mères) qui gardent leur enfant jusqu'à l'âge de 3 ans, les autres solutions de garde des enfants financée sur fonds publics étant peu nombreuses. Les allocations pour enfants à charge sont importantes dans ces pays, et comme elles ne sont pas liées à l'utilisation de services d'accueil des enfants, elles ne stimulent pas la fourniture de ces services ou n'incitent pas les mères à chercher du travail. Les services d'accueil des enfants restent peu développés ou, comme dans l'ancien bloc communiste, ont été autorisés à décroître pendant les années de transition. En République tchèque par exemple, il ne restait en 2001 que 67 crèches publiques, couvrant moins de 1 % des enfants, contre 20 % en 1989. La question de savoir si les femmes qui restent à la maison pour garder leurs enfants (et renoncent donc à leur carrière, leur salaire et leurs droits à la retraite) devraient avoir droit à des opportunités d'emploi plus équitables ne fait pas l'objet d'un débat public.

Stratégie B. *Faible soutien au congé parental et soutien modeste à modéré de l'État pour les services aux enfants de moins de 3 ans,* dirigé spécialement vers les familles à faibles revenus. Dans les économies libérales, l'aide de l'État est modérée pour les services accrédités aux enfants de moins de 3 ans et le soutien est faible pour le congé parental, sauf au Canada, en Corée et au Royaume-Uni, où la durée du congé comme sa rémunération ont été augmentées. Le taux d'accès des enfants de moins de 3 ans aux services réglementés est faible ; c'est le cas par exemple au Canada et en Irlande où les structures informelles de garde des jeunes enfants sont très répandues. Depuis 1998, la situation s'est radicalement améliorée au Royaume-Uni, de sorte que les schémas d'accès britanniques se rapprochent des schémas de l'Europe continentale et, dans certains cas, leur sont supérieurs. Bien que les taux d'inscription dans les centres accrédités soient plus faibles en Australie qu'aux États-Unis, l'aide financière accordée aux parents pour accéder à ces services est plus importante. Au Mexique, l'économie est de type libéral et les soins, l'assurance-maladie et les retraites sont avant tout la responsabilité des individus. La protection sociale publique est relativement faible et fortement liée à l'activité professionnelle et à l'emploi officiel. Les taux de fécondité, la répartition de la population et les conditions sur le marché du travail diffèrent aussi de ceux en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans ce pays, 90 % de la garde des enfants se fait à domicile, de manière informelle ou privée, mais les fonctionnaires et certaines femmes ayant un emploi ont accès à des services bien organisés. Les femmes qui ont un emploi officiel (la minorité) ont droit à au moins 12 semaines de congé maternité rémunérées à 50 % et à un suivi médical avant et après la naissance.

Stratégie C. *Soutien modéré de l'État au congé parental et soutien modéré aux services pour les enfants de moins de 3 ans, en particulier pour les groupes défavorisés.* Une troisième stratégie, adoptée dans la majorité des pays examinés, consiste en un soutien modéré du gouvernement à l'accueil familial de jour ou à l'éducation et l'accueil dans des centres, les familles étant encore considérées comme les premières responsables de la fourniture ou de la recherche d'un accueil pour leurs enfants. Il existe un congé parental rémunéré statutaire s'approchant d'une année (Italie, Portugal) et des volumes très modestes des services de garde des jeunes enfants financés sur fonds publics dans plusieurs pays qui ne suffisent généralement pas à satisfaire la demande du public. L'accueil des enfants est subventionné en priorité pour les parents qui travaillent ou sont défavorisés. La Belgique dispose d'un système de congé parental relativement faible mais les services d'accueil y sont mieux subventionnés et organisés et l'accès à l'éducation préscolaire est gratuit pour tous les enfants à partir de 2 ans et demi. La France offre aussi un bon soutien aux services pour les moins de 3 ans et assure depuis quelques années un choix parental plus large grâce à la possibilité offerte aux parents (c'est-à-dire aux mères) de prendre un congé plus long faiblement rémunéré de trois ans.

Stratégie D. *Soutien important de l'État pour les parents et services aux moins de 3 ans bien développés.* Le quatrième modèle repose sur deux priorités. En Finlande et en Norvège, un des grands objectifs est le choix parental, soutenu par un gros investissement du gouvernement dans les services aux enfants et à la famille lorsque la demande existe. Les congés pour garde des enfants ou les régimes de prestations permettent à l'un des parents d'interrompre son activité professionnelle pour s'occuper de ses enfants jusqu'à l'âge de 3 ans (Norvège, Finlande), et les structures d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans bénéficient de subventions publiques. En Finlande, chaque enfant dispose d'un droit statutaire à une place dans une structure subventionnée sur fonds publics alors qu'en Norvège, remédier aux pénuries de services pour les moins de 3 ans est devenu une priorité politique. Au Danemark et en Suède, la politique suivie favorise l'emploi des parents, après un congé parental relativement bien rémunéré de 11 et 18 mois respectivement. Une place garantie dans un service d'EAJE de qualité subventionné sur fonds publics est disponible à partir de la fin du congé parental sur une base payante à échelle mobile. Peu de nourrissons fréquentent des structures d'EAJE *avant* la fin du congé parental.

Source : Bennett, 2002, EPA (*European Parents Association* – Association européenne des parents), mise à jour de 2005.

notablement à leur santé et à leur développement social et cognitif ainsi qu'à l'inclusion de leur famille et à leur future participation à la société. Ces services remplissent également une fonction de dépistage précoce, en détectant des besoins spéciaux qui, s'ils sont identifiés suffisamment tôt, peuvent être traités plus efficacement, notamment par l'octroi d'un soutien aux familles.

Améliorer les conditions d'accès des enfants souffrant de handicaps physiques et intellectuels

Avant les années 80, les familles assuraient généralement, avec l'aide des services sanitaires et médicaux, la prise en charge des jeunes enfants ayant des besoins spéciaux. C'est encore fréquemment le cas pour les nourrissons et les tout petits, comme aux Pays-Bas où les familles sont soutenues par un réseau étendu de centres de suivi médical des jeunes enfants. Pour les enfants plus âgés, le secteur de l'éducation est devenu aujourd'hui un puissant allié des services de santé et il joue un rôle clé pour les aider à faire face au handicap et aux difficultés d'apprentissage. D'après les travaux de recherche de l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* – IEA) et de la Fondation High/Scope (Weikart *et al*., 2004), la moitié environ des centres étudiés pendant la deuxième phase du projet de l'IEA sur l'éducation préprimaire assurent un dépistage de la santé et du développement des enfants accueillis dans des structures d'EAJE[8]. Les secteurs de l'éducation en sont venus à profondément modifier leurs anciennes pratiques, qui consistaient à placer les enfants ayant des besoins spéciaux dans des établissements d'enseignement spécialisé. À cet égard, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et l'obligation imposée par la législation américaine de placer l'enfant dans « l'environnement le moins restrictif » sont désormais des protections pour les enfants ayant des besoins particuliers et leurs familles. Dans l'ancienne Europe de l'Est, la pratique consistant à placer les enfants ayant des besoins spéciaux dans des établissements séparés était aussi fortement enracinée, mais une approche plus intégratrice peut maintenant être observée dans les nouveaux *Länder* de l'Allemagne (ex-Allemagne de l'Est) et en Hongrie. Aujourd'hui, les nouveaux *Länder* réservent 3 % des places de leurs services ordinaires aux jeunes enfants à ceux ayant des besoins spéciaux, contre 0.84 % dans les vieux *Länder* (ex-Allemagne de l'Ouest). En Hongrie, la pratique consistant à classer les enfants Roms comme enfants ayant des besoins spéciaux a cédé la place à des politiques favorisant l'équité (davantage de ressources pour ces enfants), la lutte contre la pauvreté, l'intervention précoce et l'intégration. Toutefois, un fossé sépare encore les directives de l'administration centrale concernant la discrimination et la pratique réelle des municipalités.

Les États-Unis font partie des pays en pointe pour ce qui est des services offerts aux enfants souffrant de handicaps. D'après Barnett *et al.* (2004), les programmes préscolaires d'éducation spéciale sont de loin les programmes d'EAJE les mieux financés dans les différents états.

> « *La législation fédérale exige que les états fournissent aux enfants souffrant de handicaps une "éducation gratuite appropriée" à partir de l'âge de 3 ans. Cependant, le gouvernement fédéral plafonne ses dépenses en faveur du programme et les financements fédéraux par enfant en faveur de l'éducation spéciale préscolaire n'ont cessé de diminuer depuis de nombreuses années. Trente-deux États et districts scolaires ont dû supporter la grande majorité des coûts de ce programme. Un des enseignements à tirer de cette expérience pourrait être que la disponibilité de financements adéquats est déterminée par l'existence de droits légaux forts*

appliqués par les tribunaux. À cet égard, il faut noter que le programme préscolaire pour les enfants défavorisés le mieux financé par un état se trouve dans le New Jersey, où la Cour suprême du New Jersey est intervenue pour exiger une éducation préscolaire de grande qualité » (Barnett *et al.*, 2004).

L'expérience américaine mérite de retenir l'attention des autres pays de l'OCDE. Si les arguments en faveur d'une intervention précoce dans le cas des enfants ayant des besoins spéciaux (Guralnick, 1998) sont irréfutables, la prise en charge appropriée, sans parler de l'accès aux programmes ordinaires, reste problématique. Alors que les législations nationales ou les politiques gouvernementales permettent ou encouragent l'accès aux services principaux, cette position officielle n'est pas toujours suivie par un programme national assorti de financements suffisants pour fournir des programmes d'apprentissage précoce structurés aux enfants souffrant de handicaps et assurer leur intégration systématique et appropriée dans les services préscolaires ordinaires. À l'exception de quelques pays, le tableau qui se dessine est celui d'un soutien public à ces enfants et à leurs familles irrégulier, sous-financé et non intégrateur (OCDE, 2001). Cependant, malgré la négligence ou la ségrégation, la politique choisie par la plupart des pays – et recommandée par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant – est l'inclusion des jeunes enfants souffrant de handicaps physiques et intellectuels dans les services d'EAJE ordinaires, si cette solution est jugée la meilleure pour l'enfant. Dans plusieurs pays, comme le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, une politique délibérée a été mise en place pour garantir que ces enfants soient inscrits en priorité dans les services ordinaires et que des ressources en personnel supplémentaires soient allouées pour qu'un personnel spécialisé leur accorde une attention plus individualisée. À cet âge précoce, ces enfants ne sont pas en réalité déjà rangés dans une catégorie, comme dans les pays nordiques ou en Italie, mais on part de l'idée que la grande majorité d'entre eux auront une place dans les services ordinaires des jardins d'enfants. Les dépenses affectées à l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux et des enfants à risque sont également importantes aux Pays-Bas et aux États-Unis. Les services d'intervention précoce sont centrés sur la détection précoce des problèmes, la prévention des handicaps ou des difficultés supplémentaires, la stimulation du développement, l'aide et le soutien aux familles. Dans les jardins d'enfants hongrois, en plus de l'attention accordée aux enfants Roms, la politique est d'identifier et de prévenir très tôt la dyslexie ou les autres désordres cognitifs.

Comme le notait le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), une intégration réussie demande que les structures de l'EAJE soient organisées et gérées en conséquence ; il faut en particulier adapter les installations aux besoins des enfants handicapés, engager ou affecter du personnel spécialisé et organiser de manière plus flexible la dimension des groupes et les salles pour permettre des sessions spéciales. L'accès aux centres et aux salles de classe peut rester difficile pour les enfants dont la vue ou les mouvements sont réduits et les services manquent souvent du personnel spécialisé nécessaire pour soutenir les enfants ayant des besoins d'apprentissage supplémentaires. En outre, des financements publics plus importants sont requis et doivent être fondés sur une évaluation réaliste du nombre d'enfants ayant des besoins spéciaux (environ 5 % dans toutes les populations, la proportion étant plus élevée dans les zones où les enfants sont très pauvres et les systèmes de santé publique peu développés).

L'intégration réussie des enfants ayant des besoins spéciaux ou des besoins d'apprentissage supplémentaires demande des approches pédagogiques et des

programmes réactifs, par exemple une planification plus intensive des équipes et une gestion prudente des activités, le personnel cherchant à s'adapter constamment aux exigences d'apprentissage formulées individuellement par les enfants. Afin de parvenir aux buts que les enfants peuvent atteindre de façon réaliste, des plans éducationnels individuels (PEI) – déterminés par les enfants, les parents et les enseignants ensemble – sont formulés et mis en place (par exemple au Canada, en Finlande, dans la Communauté flamande de Belgique, en Hongrie ou aux États-Unis). Les taux d'encadrement – enseignants et assistants – doivent, par nécessité, être plus élevés pour les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation et une formation spéciale est requise, deux facteurs qui font toujours obstacle à l'intégration dans quelques pays. Au Canada (dans certaines provinces), en Finlande et en Italie, u personnel spécialement formés assure une formation sur le lieu de travail à leurs collègues non spécialisés.

L'implication des parents est souhaitable dans tous les programmes pour les jeunes enfants, mais tout particulièrement dans les programmes qui englobent les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation. De plus, les centres d'EAJE qui accueillent des enfants présentant des handicaps ou d'autres différences d'éducation doivent aussi mettre en place des accords de coopération avec les agences des services sociaux et de santé des communautés, une action qui demande de l'expertise et un grand investissement en temps. Cette forme d'accord et de coopération avec les autres services est caractéristique des services qui répondent aux besoins spéciaux au Canada et aux États-Unis.

Les enfants ayant des besoins d'apprentissage supplémentaires liés à un statut socio-économique modeste ou à leurs origines ethniques

Pour ce qui est des enfants qui ont des besoins éducatifs plus importants du fait de leur statut socio-économique modeste ou de leur origine ethnique, les programmes spéciaux dans le cadre de services universels peuvent les aider à surmonter les obstacles qui les freinent sur le plan scolaire ou empêchent leurs familles d'utiliser pleinement les services existants.

La plupart des pays fournissent (dans une mesure variable) des services d'EAJE très complets dans les quartiers défavorisés, en recourant à une pédagogie adaptée, en renforçant les effectifs et en allant au-devant des familles et des communautés. Comme le prouvent des programmes remarquables – par exemple le Projet Mo.Ki à Monheim, en Allemagne (voir encadré 4.2), Rinkeby en Suède et Sheffield au Royaume-Uni ou les écoles Freinet à Gand, en Belgique[9] – à chaque fois que des programmes pour les jeunes enfants reconnaissent et favorisent la diversité culturelle, ils sont mieux acceptés par les communautés d'immigrés. Toutefois, les programmes complets ne sont toujours pas la règle : les évaluations menées dans plusieurs pays (aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple) tendent à montrer que les enfants désavantagés participant à l'EAJE ne bénéficient pas toujours systématiquement de l'ensemble des services en faveur du développement et de la santé de l'enfant et des services à la famille qui sont nécessaires pour optimiser leur apprentissage (*Petite enfance, grands défis*, OCDE, 2001). Les données recueillies montrent que ces enfants doivent non seulement bénéficier d'un accès équitable à ces services, mais que les services de ce type qui accueillent de nombreux enfants défavorisés doivent bénéficier de financements supplémentaires, avoir des ratios enfants-personnel plus élevés et appliquer des méthodes pédagogiques novatrices et adaptées. Il convient également de veiller à reconnaître de manière positive la multiplicité des identités des enfants et de leurs familles conformément à la Convention

Encadré 4.2. **Le projet pilote Mo.Ki (*Monheim für Kinder* – Monheim pour les enfants) en Westphalie, Allemagne**

Monheim est une ville de 44 000 habitants située dans le *Land* de Rhénanie Westphalie. Environ 11 % de sa population est née à l'étranger et le taux global de chômage atteint presque 8 %. Le projet Mo.Ki (Monheim pour les enfants) est localisé dans *Berliner Viertel*, un quartier qui compte 11 000 habitants, dont beaucoup sont des immigrés. Avant d'entrer à l'école, 82 % des enfants de ce quartier présentaient des problèmes cognitifs et de langage qui pouvaient être attribués à des facteurs socio-économiques et culturels. L'Office de la protection de la jeunesse de la ville et le Service d'aide aux travailleurs se sont réunis en 1999 pour lancer le projet pilote « Mo.Ki », avec le soutien financier de l'Office de protection de la jeunesse de l'État. L'objectif principal de ce projet est de prévenir et de surmonter les conséquences de la pauvreté sur les jeunes enfants à partir de la naissance et tout au long de l'éducation. Le projet repose sur la coopération de nombreux organismes, comme les écoles, les services de santé, la police, les services de pédagogie sociale et ceux de l'emploi. L'ISS, un institut de recherche sur le travail social et la pédagogie, se charge de la documentation scientifique du projet. Il soutient et suit le projet sous l'angle de la recherche participative et a contribué à la mise au point du concept de développement de l'enfant et de prévention de la pauvreté. En outre, il collecte et analyse les données, documente et teste l'efficacité des activités et des stratégies et avance de nouvelles hypothèses qui sont ensuite examinées.

Mo.Ki adopte une stratégie globale à l'égard de la pauvreté et a mis au point une série de programmes interconnectés. En résumé, on peut distinguer trois grands domaines d'action :

- *Programmes de prévention pour les enfants :* Accueil et promotion précoce. Les programmes de prévention pour les enfants ont été étendus de manière à satisfaire la demande d'un accueil de jour institutionnel de qualité. Cela inclut des horaires plus flexibles et un accroissement du personnel des centres accueillant un fort pourcentage d'enfants pauvres et exclus socialement.
- *Renforcement des compétences des parents :* Des mesures visant à conseiller et à éduquer les parents sont prévues pour renforcer les ressources des familles. Les parents sont informés des facteurs qui contribuent au bien-être de leur enfant : activités communes régulières avec la famille, bonne atmosphère dans la famille, au moins un parent ayant une bonne connaissance de l'allemand, pas de dettes et des conditions de vie satisfaisantes.
- *Construire un réseau de coopération* « Monheim pour les enfants » : La ville de Monheim a mis au point un programme complet destiné à améliorer l'image de la vie dans le quartier *Berliner Viertel*. Il a fallu pour cela coordonner et relier entre eux des programmes existant dans le quartier et soutenir de nouvelles initiatives.

Les centres d'accueil des enfants ont été choisis comme fer de lance de l'action, non seulement parce que les familles les utilisent à un moment ou à un autre, mais aussi en raison du plus grand impact de la pauvreté sur les nourrissons et les jeunes enfants. À cet égard, les services de qualité pour les jeunes enfants ont démontré qu'ils avaient un effet préventif et assuraient non seulement la sécurité, l'accueil et l'éducation précoce des jeunes enfants mais amélioraient aussi le fonctionnement de la famille et la participation sociale de leurs parents, dont beaucoup étaient au chômage.

Pour plus d'informations, consulter le site : *www.monheim.de/stadtprofil/moki/index.html*.

des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Murray, 2006). Les services publics doivent aussi tenir compte des problèmes de préjugés et de discrimination auxquels les enfants de familles à faibles revenus et/ou de certaines origines ethniques peuvent être confrontés tant à l'intérieur, qu'à l'extérieur des établissements scolaires (Derman-Sparks, 1989).

Comme l'indique le chapitre 1, il faut aussi s'attaquer au problème plus vaste de la pauvreté beaucoup plus en amont, par des politiques en faveur de l'emploi, des programmes de garantie de revenus, des services sociaux et le versement d'allocations pour enfant à charge. L'EAJE contribue fortement au développement des jeunes enfants issus de milieux « à risque », mais elle ne peut pas immuniser contre les expériences éducatives ultérieures ou faire reculer sensiblement la pauvreté structurelle (Zigler *et al.*, 1996). Comme il ressort des graphiques 1.7 et 10.1, les pays participants de l'OCDE envisagent et abordent de manière différente la question du handicap, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède obtenant les meilleurs résultats dans la lutte contre la pauvreté infantile.

Notes

1. Aux États-Unis, le programme *Head Start*, financé à l'échelon fédéral, assure des services complets d'accueil et d'éducation préscolaire destinés aux enfants de 3 à 5 ans issus de familles à faibles revenus, ainsi que des services sociaux pour ces familles. Environ 1 400 organismes à but non lucratif et systèmes scolaires implantés à l'échelon local appliquent des programmes *Head Start* pour répondre aux besoins de ce groupe cible. On estime que le programme fournit des services par sessions à environ 3 % des enfants américains de 0 à 5 ans et à quelque 60 % des enfants de 3 à 5 ans pouvant en bénéficier (Kagan et Rigby, 2003).

2. En Italie, l'éducation préprimaire est gratuite uniquement dans les écoles publiques et municipales, et non dans les écoles privées, bien qu'en général ces dernières dans leur majorité exigent des droits d'inscription peu élevés. Aux Pays-Bas, conformément à la législation, les écoles privées sont totalement subventionnées et ne peuvent exiger de droits d'inscription. La durée quotidienne et annuelle pendant laquelle les services sont assurés varie considérablement d'un pays à l'autre.

3. Appelés aussi « accueil global » dans le contexte des établissements préscolaires à mi-temps ou « accueil des enfants d'âge scolaire » pour les enfants de l'école primaire ou, encore mieux « services de loisir », puisque dans l'idéal, ces services devraient constituer un loisir pour les jeunes enfants.

4. Le *Harvard Family Research Project* fournit une base de données précieuse sur l'évaluation des programmes périscolaires (OST) qui contient les profils et les évaluations d'une vaste gamme de programmes OST américains. Elle est disponible sur : *www.gse.harvard.edu/hfrp/projects/afterschool/evaldatabase.html*.

5. En Suède, en raison de la longueur et de la générosité du congé parental, on voit rarement des nourrissons dans les services d'accueil de jour et les enfants sont généralement inscrits entre 15 et 18 mois.

6. Dans la loi fédérale sur l'assurance emploi de 2001, le Canada a prévu un congé parental de près d'un an, rémunéré à 55 % du salaire jusqu'à un maximum de 413 CAD par semaine. Toutefois, l'utilisation des services d'accueil agréés est très faible, sauf au Québec.

7. La Direction de l'éducation de l'OCDE classe les besoins spéciaux d'éducation de la manière suivante :

   - Catégorie A : elle regroupe les besoins d'éducation des élèves souffrant de désordres organiques attribuables à des pathologies organiques ou liés à des problèmes sensoriels, moteur ou neurologiques, comme la cécité et la malvoyance, la surdité et la surdité partielle, de handicaps mentaux profonds, de handicaps multiples, etc. Ces problèmes touchent les enfants de toutes les classes sociales et catégories professionnelles, à hauteur d'environ 5 % de la population d'un pays. En général, des instruments de mesure appropriés et des critères convenus à l'avance sont disponibles.

- Catégorie B : elle regroupe les besoins d'éducation des élèves qui ont des difficultés d'apprentissage ne semblant pas directement ou principalement attribuables aux facteurs qui entraîneraient leur classement dans les catégories A ou C. Par exemple, les élèves définis aux États-Unis comme ayant des handicaps d'apprentissage sont classés dans la présente catégorie. Ces difficultés sont souvent temporaires et touchent un petit pourcentage – environ 1 % – de toute catégorie de population.
- Catégorie C : elle regroupe les besoins d'éducation considérés comme venant d'abord de facteurs socio-économiques, culturels et/ou linguistiques. On observe la présence, sous une forme ou sous une autre, d'un contexte, généralement jugé désavantageux, que l'éducation essaie de compenser. Dans de nombreux pays, ces élèves représentent un pourcentage important – de 15 à 25 % – de la population enfantine des villes.

8. Le Projet de l'IEA sur l'éducation préprimaire est une étude qui a été réalisée dans 15 pays (Belgique, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Espagne, Pologne, Roumanie, Slovénie, Chine (République populaire), Hong-kong (Chine), Indonésie, Thaïlande, Nigeria et États-Unis) entre 1986 et 2002 afin « de recenser les environnements dans lesquels les jeunes enfants de divers pays passent leur temps, d'évaluer la "qualité de vie" des enfants dans ces environnements et de déterminer l'incidence de ces environnements sur le développement intellectuel et social et les résultats scolaires des enfants à l'âge de 7 ans ».
9. Pour une description des écoles de Gand, voir *Enfants d'Europe*, n° 4, 2003.

Références

Afterschool Alliance (2004), « America After 3 PM: A Household Survey on Afterschool in America », Afterschool Alliance, Washington, DC.

Australian Government Productivity Commission (2006), « Report on Government Services 2006 », *www.pc. gov.au/gsp/reports/rogs/2006/index.html*.

Barnett, W.S., K. Brown et R. Shore (2004), « The Universal *vs.* Targeted Debate: Should the United States Have Pre-school for All? », *Preschool Policy Matters,* vol. 6. National Institute for Early Education Research, Rutgers University, New Brunswick, NJ.

Bennett, J. (2002), « Renforcer les programmes destinés à la petite enfance : cadre d'action » dans *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, Paris.

Brooks-Gunn, J., W. Han et J. Waldfogel (2002), « Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care », *Child Development,* vol. 73(4), pp. 1052-1072.

Capizzano, J. et G. Adams (2000a), « The Hours that Children under Five Spend in Child Care: Variation across States », Series to Assess Changing Social Policies, n° B-8, mars, The Urban Institute, Washington, DC.

Capizzano, J. et G. Adams (2000b), « The Number of Child Care Arrangements Used by Children under five: Variation across States, New Federalism National Survey of American Families », Series to Assess Changing Social Policies, No. B-12, mars, The Urban Institute, Washington, DC.

Currie, J. (2004), *Combining Early Care and Education: Is Universal Pre-K the Best Way?,* UCLA, Los Angeles, Californie.

Chatterji, P. et S. Markowicz (2004), « Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health? », Social Science Research Network, National Bureau of Economic Research Working Paper n° W10206, Harvard Medical School/Rutgers Department of Economics.

Derman-Sparks, L. (1989), *Anti-bias Curriculum: Tools for Empowering Young People,* NAEYC, Washington, DC.

Fuller, B.C., A. Livas et M. Bridges (2005), « How to Expand and Improve Pre-school in California : Ideals, Evidence, and Policy Options », PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, Californie.

Guralnick, M.J. (1998), « The Effectiveness of Early Intervention for Vulnerable Children : A Developmental Perspective », *American Journal on Mental Retardation,* vol. 102, pp. 319-345.

Kagan, S.L. et E. Rigby (2003), « Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper », Center for the Study of Social Policy, Washington, DC, février.

Kamerman, S.B. (2000), « Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies », *Social Policy Report,* vol. 14, n° 2, ICFP Publications, New York.

Leseman, P. (2002), « Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds », OCDE, Paris.

Ministère hongrois de la jeunesse, de la famille, des affaires sociales et de l'égalité des chances et Ministère hongrois de l'éducation (2005), *Rapport de base sur la Hongrie,* Budapest.

Murray, C. (2006), *The Dominant Walk: A Training Practice,* Pavee Point, Dublin.

National Centre for Educational Statistics (NCES) (2004), « Before- and After-school Care. Programs and Activities for Children in Kindergarten through Eighth Grade: 2001. Statistical Analysis Report », avril, *http://nces.ed.gov/pubs2004/2004008.pdf*.

NIEER (National Institute for Early Education Research) (2003), « The State of Pre-School Yearbook », NIEER, New Jersey, *nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf*.

NIEER (2004), « Pre-School Policy Matters », Issue 6, NIEER, Rutgers University, New Jersey, *nieer.org*.

Observatoire de l'Enfance (2003), *État des lieux de l'accueil des enfants 2.5 à 12 ans en dehors des lieux scolaires,* ONÉ, Bruxelles.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), Background Report of Germany, OCDE, Paris.

OCDE (2004), Ireland Background Report et Country Note, OCDE, Paris.

Schulman, K., H. Blank et D. Ewen (1999), « Seeds of Success: State Pre-kindergarten Initiatives: 1998-1999 », The Children's Defence Fund, Washington, DC.

Scottish Executive (2003), « Integrated Strategy for the Early Years », Scottish Executive, Edimbourg.

Shonkoff, J.P. (2000), « Science, Policy, and Practice: Three Cultures in Search of a Shared Mission », *Child Development,* vol. 71, pp. 181-187.

Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (dir. pub.) (2000), « From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development », National Academy Press, Washington, DC.

Shore, R. (1997), « Rethinking the Brain: New Insights into Early Development », Families and Work Institute, Washington, DC.

Strategy Unit (2002), « Delivering for Children and Families: Interdepartmental Childcare Review – November 2002 », Strategy Unit, Londres.

Tanaka, S. (2005), « Parental Leave and Child Health across OECD Countries », *Economic Journal,* vol. 115, pp. F7-F28, février.

United Kingdom Interdepartmental Childcare Review (2002), « Government Review of Childcare – Good News for Children, Parents and Communities », *www.dfes.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2002_0209*.

Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes et M. Ojla (dir. pub.) (2003), « A World of Pre-school Experiences: Observations in 15 Countries, The IEA Preprimary Project Phase 2 », High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

Zigler, E., S.L. Kagan et N. Hall (dir. pub.) (1996), *Children, Families and Government: Preparing for the Twenty-First Century,* Cambridge University Press, New York.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 5

Les investissements publics dans les services et l'infrastructure

Le chapitre 5 porte sur la question cruciale des investissements publics dans les services destinés aux jeunes enfants, notamment les investissements dans l'infrastructure de gouvernance et les services de soutien. Les avantages des investissements publics dans les services d'éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE) sont examinés et l'ampleur des investissements consacrés par les pays aux services d'EAJE est mesurée. Les stratégies utilisées par certains pays pour injecter des financements supplémentaires dans ce secteur sont énumérées et des informations sont données sur la façon dont les gouvernements financent les services d'EAJE. Une discussion est engagée sur la question de savoir si la modalité de financement employée – en particulier le financement direct des services ou, au contraire, le versement d'aides aux parents – a un impact sur la qualité d'ensemble du système. L'une des conclusions formulées est que le financement public direct des services se traduit, pour le moment du moins, par un pilotage plus efficace, des avantages d'échelle, une qualité plus uniforme au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et plus d'équité dans l'accès et la participation qu'avec les modèles prévoyant le versement d'aides aux parents. Cela est peut-être dû au fait que les modèles reposant sur le versement d'aides aux parents sont un phénomène récent ainsi qu'à l'inexpérience relative des administrations pour ce qui est d'exiger des prestataires privés le respect des règles en matière d'équité et de transparence. Pour être efficace, la politique du secteur de la petite enfance – qui est relativement récente – suppose aujourd'hui d'importants investissements dans l'administration et les services de soutien. Sans une masse critique d'administrateurs expérimentés capables de prodiguer des conseils et d'attirer l'attention sur les résultats des recherches, les politiques publiques à l'égard de la petite enfance risquent d'être à courte vue et d'entraîner des gaspillages.

Les résultats des examens thématiques de l'OCDE suggèrent que des financements publics substantiels sont nécessaires pour soutenir un système d'accueil de la petite enfance durable et équitable. Sans ces investissements, les programmes de qualité sont trop peu nombreux, l'accès est inégalitaire et les enfants sont discriminés selon les revenus des parents. Lorsque l'essentiel de la charge financière est supporté par les parents, les enfants des milieux désavantagés sont moins représentés dans la fourniture des services d'EAJE ou bien la qualité des services à leur disposition est insuffisante. En outre, ce phénomène fait gravement obstacle à l'accès des femmes au travail, les mères des jeunes enfants devant soit quitter le marché du travail, soit accepter des emplois mal rémunérés et à temps partiel[1] afin d'élever leurs enfants (OCDE, 2002). Le présent chapitre décrit la manière dont les services aux jeunes enfants sont financés dans les différents pays, présente quelques-unes des alternatives de financement à la disposition des autorités, examine l'impact des modes de financement sur l'organisation et la gestion des services et recommande que des financements publics soient aussi acheminés vers les structures de gouvernance et de gestion des systèmes de la petite enfance.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

- De gros investissements publics sont nécessaires pour soutenir un système durable de services accessibles et de qualité. Des investissements publics modestes ont des effets négatifs, puisqu'ils entraînent des pénuries de services, une qualité médiocre (en général pour les enfants de milieux défavorisés), un accès inégalitaire et la discrimination des enfants en fonction des revenus de leurs parents.
- La cohérence et la qualité du système de la petite enfance reposent non seulement sur le financement des services, mais aussi sur l'investissement dans l'infrastructure de gestion responsable de la planification, de la réglementation, de l'évaluation, de la formation sur le lieu de travail, du suivi et de la recherche.

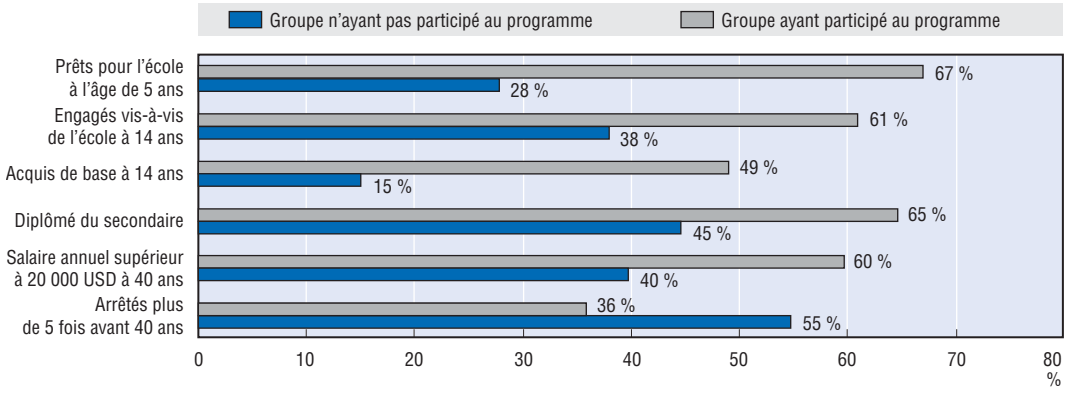
1. Qui bénéficie des investissements dans les services d'EAJE ?

Les conclusions de travaux internationaux confirmant les avantages d'une EAJE de grande qualité sont énumérées à l'Annexe D du présent rapport. La documentation citée est basée sur les recherches menées aussi bien par les pays de l'OCDE que par les pays en développement et représente la contribution d'un large éventail de chercheurs : administrateurs de services de santé publique, nutritionnistes, neurobiologistes, psychologues et chercheurs en sciences de l'éducation. Comme le note Myers (2004), ce vaste effort de recherche peut être invoqué à l'appui des conclusions suivantes :

> *« Les premières années constituent une période clé pour le développement de l'intelligence, de la personnalité et du comportement.*
>
> *« L'apprentissage et le développement pendant la petite enfance peuvent être renforcés.*
>
> *« Les modes d'apprentissage et de développement des jeunes enfants sont conditionnés par les différences de contexte culturel, social et économique. »*

Les domaines dans lesquels les gouvernements retirent des avantages d'une large offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont les suivants : l'économie nationale (à court terme du fait de la contribution des femmes qui travaillent et à long terme grâce à une formation du capital humain plus efficace), la santé (meilleure santé mentale et physique des enfants et des familles, moins de comportements à risque, etc.), la protection sociale et la justice pénale (moindre dépendance des familles vis-à-vis de l'aide sociale ; augmentation des revenus des familles ; plus grande égalité entre les sexes ; diminution de la violence familiale, baisse de la délinquance, etc.), l'éducation (meilleure intégration des jeunes enfants à risque dans le primaire, meilleure progression scolaire, diminution du nombre de participants à l'éducation spéciale, etc.). Certains de ces avantages sont représentés graphiquement dans les résultats de l'étude Perry menée sur l'école préprimaire par la Fondation High/Scope qui portent sur les participants et le groupe de contrôle à l'âge de 40 ans (voir graphique 5.1).

Graphique 5.1. **Principaux résultats de l'étude Perry sur l'école préprimaire parmi le groupe d'âge des 40 ans**



Source : Schweinhart, L. et J. Montie (2004), *Significant Benefits: The High/Scope Perry, Preschool Study through Age 40 (avantages importants)*, High/Scope Educational Research Foundation, présentation pour la Banque mondiale, 17 novembre.

En résumé, les recherches suggèrent que l'investissement dans les jeunes enfants est judicieux (Lee, 2004 ; Immervoll et Barber, 2005) et très avantageux non seulement pour les enfants et leurs familles, mais aussi pour la société dans son ensemble. À l'inverse, les conséquences du sous-investissement sont extrêmement claires, en particulier pour la jeunesse où les chiffres de la délinquance sont constamment élevés dans le groupe de contrôle et les acquis scolaires à 14 ans très faibles. Même si le graphique 5.1 ne le montre pas, le manque d'investissement se traduit aussi par des pénuries dans l'accueil des enfants, une mauvaise qualité des services, en particulier pour les enfants venus de milieux moins favorisés[2], un accès inégalitaire et la discrimination des enfants selon les revenus des parents (Prentice, 2005 ; Sadowski, 2006 ; Waters Boots, 2005). Le manque de services disponibles fait obstacle au travail à plein temps des femmes et les conduit à accepter des emplois à temps partiel faiblement rémunérés (Lee, 2004 ; Immervoll et Barber, 2005).

2. Combien les pays dépensent-ils pour les services d'EAJE ?

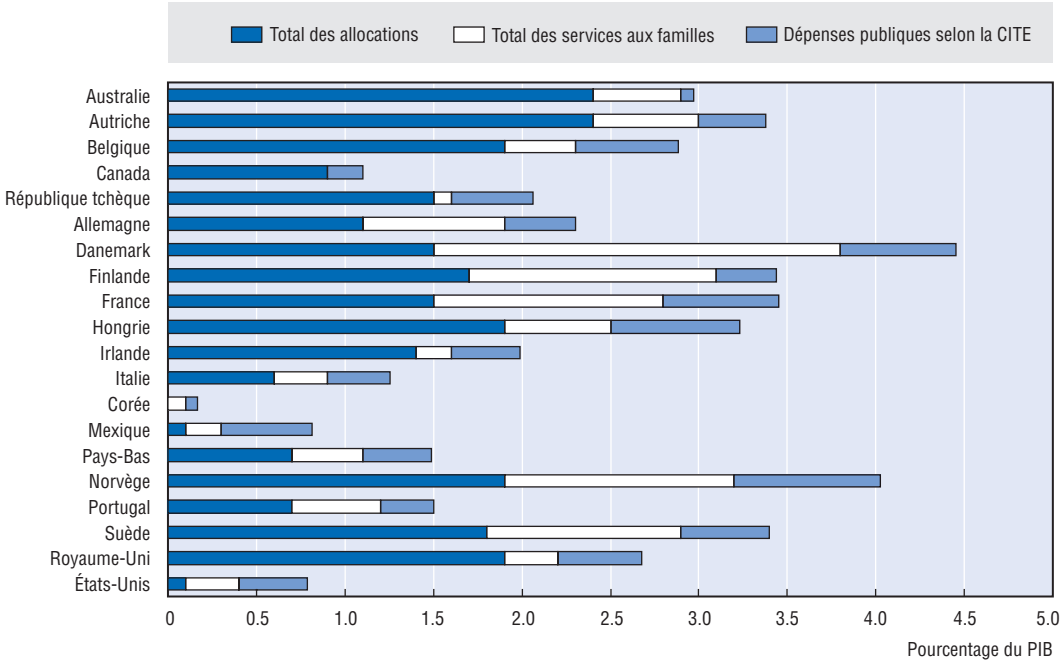
Les investissements actuels des pays de l'OCDE en faveur des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont difficiles à calculer, car on manque souvent de chiffres fiables sur les dépenses consacrées par les gouvernements à l'accueil des enfants. En outre, les chiffres disponibles sur la Classification internationale type de l'éducation (CITE) niveau 0 donnés par les pays de l'OCDE pour l'éducation préprimaire ne sont pas comparables entre eux car les pays qui fournissent ces données ont une interprétation différente de l'éducation « préprimaire ». Ce problème est évoqué dans le chapitre 8 sur les données et les recherches, où nous indiquons que l'étude *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005) donne un montant de dépenses par enfant (de 3 à 6 ans) de 4 512 USD en France, 4 107 USD en Suède et 8 452 USD aux États-Unis. Une connaissance même faible des services assurés dans ces pays suggère que le chiffre suédois est largement sous-estimé : les ratios enfants/personnel sont sensiblement plus bas en Suède que dans les autres pays et 50 % du personnel de l'établissement préscolaire (enfants de 1 à 6 ans) ont reçu une formation universitaire et sont rémunérés en conséquence. La durée du travail est aussi beaucoup plus longue qu'en Grande-Bretagne ou en France, puisque les centres ouvrent 10 heures par jour, pendant toute l'année.

Le graphique 5.2, fondé sur des sources statistiques de l'OCDE, fournit une indication sur le pourcentage du PIB investi par les pays dans les services aux familles et aux jeunes enfants. Les barres blanches représentant l'éducation et l'accueil de la prime enfance doivent être interprétées avec prudence, comme l'indique la note.

À partir des chiffres fournis par l'OCDE pour les profils d'EAJE par pays, nous avons établi le graphique qui dresse un tableau plus réaliste des investissements publics consacrés par une sélection de pays aux services d'EAJE (y compris les services en dehors de l'école, mais à l'exclusion des allocations aux familles et des congés parentaux). Le graphique indique que les investissements par pays dans les services aux jeunes enfants vont de 2 % du produit intérieur brut (PIB) au Danemark à environ 0.3 % du PIB au Canada. La différence est notable et se retrouve aussi dans la qualité et la gamme des services à la disposition des parents.

Depuis quelques années, des pays dont les dépenses publiques en faveur des services aux enfants étaient jusque-là relativement faibles (comme l'Irlande, la Corée, le Portugal, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni) les ont sensiblement augmentées. Au Portugal par exemple, le budget de l'éducation préprimaire a plus que doublé depuis 1996 et il a triplé en Corée. Au Royaume-Uni, selon les prévisions officielles, les dépenses gouvernementales auront quadruplé en dix ans, passant de 1.1 milliard GBP en 1996/97 à 4.4 milliards GBP en 2007/08. Malgré ces investissements consacrés aux familles et aux jeunes enfants, de graves pénuries persistent, notamment dans les services aux enfants de moins de 3 ans. Ce phénomène s'explique en partie par une demande sans précédent de services d'EAJE, étant donné que de plus en plus de jeunes femmes entrent dans la vie active et y restent. Nombre de gouvernements n'étaient pas préparés à cette hausse rapide de la demande et ont choisi d'avoir recours au marché pour fournir rapidement des services en quantité suffisante. Les résultats des examens de l'OCDE tendent à montrer que le marché peut être utile en assurant rapidement des services, mais que la qualité des services ne pourra pas être améliorée sans des investissements et des efforts considérables de la part des pouvoirs publics. (On trouvera au chapitre 6 une discussion de la qualité des services, essentielle pour tirer pleinement avantage de ces investissements.)

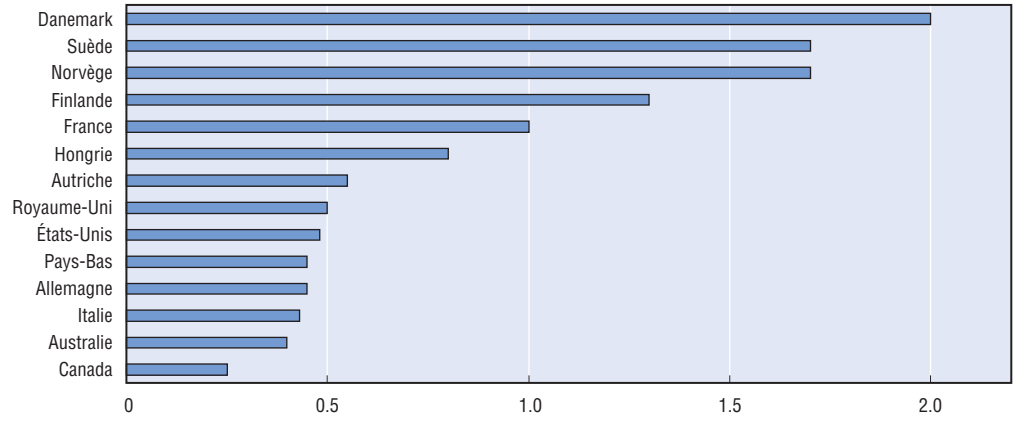
Graphique 5.2. **Investissement public dans les services aux familles et aux jeunes enfants en pourcentage du PIB**



Note : Au Danemark et en Suède, les dépenses correspondant au niveau 0 de la CITE – telles qu'elles sont représentées sur le graphique (partie blanche de la barre) – ne couvrent qu'une petite proportion des dépenses d'EAJE véritablement consacrées par ces pays aux enfants de 1 à 6 ans. Il en est de même pour la Corée où seules les dépenses du ministère de l'Éducation sont prises en compte.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Graphique 5.3. **Dépenses publiques consacrées aux services d'EAJE (0 à 6 ans) dans une sélection de pays de l'OCDE**



Note : Ce graphique a été établi à partir des estimations de dépenses, fondées sur les réponses fournies par les autorités des divers pays à une enquête menée par l'OCDE en 2004. Selon les chiffres fournis, le Danemark dépense 2 % de son PIB pour les services aux enfants de 0 à 6 ans et la Suède 1.7 %. Chacun de ces pays – et la Finlande – alloue aussi 0.3 % supplémentaires (environ) à la classe de préprimaire des enfants de 6 à 7 ans.

Les services de soutien offerts aux parents diffèrent aussi sensiblement d'un pays à l'autre. Nous l'avons déjà souligné pour le congé parental, mais il en va de même des autres allocations et dispositifs qui encouragent les parents, en particulier ceux dont les revenus sont faibles ou modestes, à utiliser des services et à chercher à entrer dans la vie active. L'encadré 5.1 concerne des mesures mises en place depuis plusieurs dizaines d'années en France. On reproche à certaines de ces mesures de ne pas être favorables au travail ou d'exercer une discrimination selon le sexe, comme pour l'APE qui équivaut à un congé de

Encadré 5.1. **Subventions aux services d'EAJE pour les familles françaises**

Il existe actuellement en France cinq types d'allocations contribuant à couvrir les coûts de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE).

L'Allocation parentale d'éducation (APE) : Les parents qui ont au moins deux enfants et ne travaillent pas ou travaillent à temps partiel peuvent bénéficier de l'APE. Pour deux enfants, le parent doit avoir travaillé pendant deux ans au cours des cinq dernières années et pour trois enfants ou plus, deux ans au cours des dix dernières années. L'allocation à taux plein est de 484.97 EUR et peut être perçue par les familles éligibles jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Cette allocation n'est pas cumulable avec l'APJE (Allocation pour jeune enfant, décrite ci-dessous) et n'est pas incluse dans le calcul des allocations logement.

L'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) : Les familles qui ont des enfants de moins de 6 ans et les font garder par une assistante maternelle agréée peuvent bénéficier de cette allocation qui couvre les charges sociales. Une allocation supplémentaire, qui varie selon l'âge de l'enfant et les revenus de la famille, aide à couvrir les autres frais. Pour un enfant de moins de 3 ans, l'allocation était de 203 EUR par mois pour des parents aux revenus annuels inférieurs à 12 912 EUR, 160 EUR pour les revenus compris entre 12 912 et 17 754 EUR et 133 EUR pour les revenus supérieurs à 17 754 EUR. Pour les enfants de 3 à 6 ans, les allocations sont divisées par deux.

L'Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) : Les familles qui font venir à leur domicile une garde pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans pendant qu'elles sont au travail peuvent bénéficier d'une subvention versée directement à l'agence des assurances sociales (URSAAF). Cette allocation varie selon l'âge de l'enfant et les revenus de la famille. Pour un enfant de moins de 3 ans et un revenu familial inférieur à 34 744 EUR, elle couvre 75 % des contributions sociales jusqu'à concurrence de 1 548 EUR par trimestre.

L'Allocation pour jeune enfant (APJE) : Cette allocation est considérée à la fois comme un complément de revenu et une allocation de garde d'enfants. L'APJE ne peut pas être touchée en même temps que l'allocation parentale d'éducation (APE). Cette allocation, soumise à une vérification des revenus, peut être perçue du cinquième mois de la grossesse au troisième anniversaire de l'enfant. Actuellement, 80 % des familles ayant des enfants de moins de 3 ans la perçoivent (156.31 EUR par mois).

Réductions fiscales : Les parents peuvent aussi bénéficier de réductions fiscales pour compenser les coûts de l'EAJE. Plus précisément, ils peuvent être remboursés au maximum de 25 % des dépenses qui restent à leur charge, jusqu'à concurrence de 2 300 EUR par an. La réduction fiscale maximum est de 575 EUR par an. Pour compenser les coûts d'embauche d'une garde à domicile, les parents peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt équivalant à 50 % des dépenses restant à leur charge, jusqu'à concurrence de 6 900 EUR. La réduction d'impôt maximale est donc de 3 450 EUR par an.

Source : Rapport de base sur la France et Note par pays pour la France, 2003, 2004.

maternité prolongé et est prise presque exclusivement par les femmes. Toutefois, grâce à cette panoplie de mesures, il est sans doute plus facile pour les parents français de jeunes enfants à la fois de travailler et de trouver des solutions de qualité pour la garde de leurs enfants.

Combien les pays devraient-ils investir ?

En 1996, l'*European Commission Network on Child Care* (Réseau de la CEE, 1996) recommandait aux pays européens d'investir au minimum 1 % de leur PIB. Comme le montre le graphique , seuls cinq pays, sur les vingt passés en revue, ont clairement atteint ce niveau d'investissement : le Danemark, la Finlande, la France (les 1 % investis comprennent les investissements des collectivités locales, l'école maternelle pour les enfants à partir de 2 ans et les services d'accueil des enfants), la Norvège et la Suède. Il est également probable que la Belgique (Flandres) approche du niveau des 1 %, puisqu'en plus de la *kleuterschool* à partir de 2 ans et demi, les dépenses en matière d'accueil des enfants et de diversification sont importantes. Les investissements hongrois aussi sont vraisemblablement inférieurs de très peu au taux de 1 %, mais si les investissements dans les garderies sont importants, les services d'accueil des enfants sont encore rares (les versements au titre du congé parental ne sont pas inclus dans le graphique). Toutefois, il faut souligner qu'un montant égal à 1 % du PIB est le minimum indispensable pour assurer une qualité suffisante. À cet égard, le niveau relativement élevé d'environ 1 % observé en France n'assure pas un taux d'encadrement suffisant car, s'il est vrai que le système utilise uniquement des enseignants diplômés d'université, il accueille pratiquement la totalité des enfants de 3 ans. En outre, il est financé quasi entièrement sur fonds publics et ne bénéficie d'aucun financement sous forme de redevances versées par les parents. À l'inverse, un pays comme la Finlande, qui consacre plus de 1 % de son PIB à des services d'EAJE, accueille (en termes relatifs) environ 30 % de moins d'enfants, avec une main-d'œuvre moins qualifiée, et ces services sont financés, dans une faible proportion, par des redevances versées par les parents.

Une autre manière de considérer les investissements d'EAJE consiste à s'interroger sur le montant moyen investi par enfant dans un programme de bonne qualité ou dans un système public d'EAJE connu pour la qualité de ses services. Ce type de donnée représente peut-être une référence plus concrète pour les gestionnaires des jeunes enfants. D'après les observations dont nous disposons (par exemple, coûts moyens par enfant au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, coûts moyens des programmes américains *Abecedarian*[3] et *Head Start*, et les estimations du *Committee for Economic Development* (CED, 2002, 2006) ou celles proposées par Kagan et Rigby (2003), le montant s'élève à plus de 8 000 USD par enfant et par an dans l'éducation des jeunes enfants (3 à 6 ans) pour un programme sur toute l'année à plein temps, dans lequel les ratios enfants/personnel sont raisonnables et les éducateurs sont en majorité certifiés. Le CED (CED, 2006) avance 5 000 USD comme « base de départ approximative » pour un enfant suivant un programme à temps partiel, sur une partie de l'année. Toujours d'un point de vue américain, les chercheurs indépendants Kagan et Rigby (2003) proposent que les états allouent au moins 8 000 à 12 000 USD pour chaque enfant inscrit à un programme préscolaire (éducation des jeunes enfants) à plein temps et de 4 000 à 6 000 USD pour un enfant inscrit dans un programme à mi-temps. Le tableau 5.1 résume ces informations.

Les pays devront bien sûr considérer ces chiffres par rapport à leur richesse propre[4], mais à travers les programmes et les pays cités se dégage un remarquable consensus sur

Tableau 5.1. **Estimation de l'investissement par enfant pour un programme de qualité pour jeunes enfants**

Pays ou programme	Demi-journée, année scolaire	Plein-temps, année scolaire	Plein-temps, toute l'année, accueil des enfants intégré	Référence
Danemark, 2004			19 500 USD (inclut contribution parentale d'environ 30 %) Investissement public net de 13 650 USD	BUPL, 2005
Finlande, 2004			Plus de 10 248 EUR (contribution parentale non incluse)	STAKES, 2005
Norvège, 2005			12 520 EUR (contribution parentale non incluse)	BFD, 2005
Suède, 2004			12 097 USD (contribution parentale non incluse)	Ministère de l'Éducation et de la Culture, 2005
Abecedarian Project, North Carolina		Environ 13 000 USD (coûts 2002)		Masse et Barnett, 2003
Committee for Economic Development	5 100 USD	8 800 USD	12 970 USD	CED, 2006, *www.ced.org*
Head Start, 2005	8 626 USD (contributions fédérale et locale)			NIEER, 2006
Estimations de Kagan et Rigby	4 000-6 000 USD	8 000-12 000 USD		Kagan et Rigby, 2003

les coûts par enfant d'un programme de qualité. Ces coûts semblent élevés dans le cadre des programmes *Head Start* mais en réalité, nombre des programmes *Head Start* portent sur un accueil à temps plein pendant toute l'année. Les coûts par enfant au Danemark, en Norvège et en Suède pour les enfants de 1 à 6 ans dépassent tous 10 000 USD ; ils atteignent par exemple 13 650 USD au Danemark et sont plus élevés au début du cycle qu'à la fin. La proportion d'éducateurs diplômés du supérieur plus élevée dans le système danois que, par exemple, dans le système finlandais, peut expliquer les différences de coût entre ces pays. À titre de comparaison, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, l'investissement moyen par enfant dans les programmes préprimaires (de 2.5 à 8 heures) est de 4 294 USD par enfant (OCDE, *Regards sur l'éducation,* 2005), c'est-à-dire, l'investissement dans l'éducation des jeunes enfants est souvent nettement inférieur aux investissements par élève dans l'enseignement primaire ou secondaire, sans parler de l'enseignement supérieur, lequel dans beaucoup de pays reçoit la majeure partie des budgets d'éducation par élève. Cette situation contredit les analyses de rentabilité économique menées par Cunha *et al.* (2005) et par d'autres auteurs (voir graphique 1.9). Ces auteurs montrent que les investissements dans les jeunes enfants ont un effet plus profond et plus durable sur le potentiel d'apprentissage qu'à tout autre âge – comme le dit Heckman : « apprendre incite à apprendre ».

3. Mobiliser de nouvelles ressources pour le secteur de l'EAJE

Parmi les différents mécanismes ou stratégies utilisés pour mobiliser de nouveaux financements pour les systèmes d'EAJE, les équipes de l'OCDE ont notamment observé, pendant les examens effectués dans les pays, les tendances suivantes :

- *Mise en commun des ressources et partage des coûts entre les ministères, les partenaires sociaux, les localités et les usagers,* chaque fois que sont visés des objectifs communs concernant

les jeunes enfants et leurs familles. Si une éducation et un accueil multiformes pour les jeunes enfants améliorent l'intégration dans la société et favorisent l'expansion du marché du travail, il n'y a pas vraiment de raison de ne pas partager les coûts du capital et les coûts opérationnels des services entre toute une série de ministères et d'autres groupes d'intérêt. En Belgique, en France et en Italie par exemple, une part significative (environ 1 %) des prélèvements de sécurité sociale et/ou de l'impôt sur les sociétés est acheminée vers les services aux enfants. Au Danemark, en Finlande, en Corée, en Suède et au Royaume-Uni, les collectivités locales lèvent des impôts qui complètent les fonds alloués par l'État à la santé, à la protection sociale et aux services d'éducation des jeunes enfants.

- *Réaffectation des ressources à l'intérieur des budgets de l'éducation* : Toutes les composantes des systèmes éducatifs ont leur importance, mais il faut envisager de mieux répartir les ressources éducatives au profit des jeunes enfants. Il ne s'agit pas seulement de répartition équitable des ressources éducatives vers l'entrée du système éducatif, mais aussi de l'efficience des investissements dans l'éducation (Cunha *et al.*, 2005 – et voir chapitre 2). Pour que les programmes d'investissement dans les jeunes enfants soient rentables, ils doivent garantir la qualité, laquelle exige des ratios enfants/personnel plus favorables et une pédagogie appropriée. En outre, plus que tout autre groupe, les jeunes enfants passent plus de temps chaque jour dans leurs centres[5].
- *Création de marchés pour les services d'accueil des enfants* : Cette stratégie est observée surtout – mais pas exclusivement – dans les économies de type libéral. Au lieu de laisser l'État fournir seul tous les services d'EAJE, en Australie, au Canada, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les décideurs impliquent des groupes à but lucratif dans la fourniture de services à côté des prestataires publics. L'idée est de réduire les dépenses publiques, d'élargir l'offre de services, de faire jouer la concurrence entre prestataires et d'offrir aux parents un plus large choix de prestataires et plus de souplesse dans l'utilisation des services. En cas de pénurie de services, les prestataires à but lucratif, tels que les petites structures d'accueil familial de jour, sont à même de réagir plus rapidement à la demande, notamment si la réglementation reste peu exigeante. Les États-Unis par exemple ont depuis longtemps pour habitude d'encourager les marchés et la concurrence dans tous les domaines. Dans ce pays, environ 90 % des enfants sont accueillis par des prestataires privés, dont plus de la moitié poursuivent un but lucratif. L'Australie a elle aussi privatisé ses services et a supprimé, entre 1996 et 1998, dans le cadre d'une stratégie « d'harmonisation des règles du jeu », les subventions de fonctionnement directes aux services associatifs à but non lucratif (voir profil de l'Australie à l'annexe E). Actuellement, de nombreux décideurs australiens estiment que cette stratégie a été un succès, puisqu'elle a mobilisé de nouveaux investissements en faveur d'un secteur qui était resté sous-financé[6]. Ils expliquent que sans ces nouveaux investissements, des pénuries de services encore plus graves auraient pu se produire (Purcell, 2001). Plus récemment, les Pays-Bas ont transformé leur service public d'accueil des enfants (géré par les municipalités) en un système de garde fondé sur la demande et les subventions aux parents. Toutefois, les milieux néerlandais de la petite enfance craignent que, pour faciliter le jeu des forces du marché, la nouvelle loi sur la jeunesse et l'accueil des enfants (2005) n'abandonne les réglementations structurelles relatives à la dimension des groupes et aux taux d'encadrement et prive les personnes qui s'occupent des enfants de formation supplémentaire[7], ce qui pourrait entraîner une baisse des

normes de qualité. Par ailleurs, les parents néerlandais des classes moyennes paient actuellement une part des coûts nettement plus élevée qu'auparavant et bien supérieure à la moyenne d'un tiers observée dans l'UE (Vermeer *et al.*, 2005).

- *Coordination, efficace par rapport au coût, des politiques de la petite enfance à l'échelon central et intégration des services à l'échelon local,* en particulier pour les enfants de 3 à 6 ans. La coordination de la gestion de la petite enfance au niveau central a été examinée au chapitre 2. Il est plus efficace, en termes de vision d'ensemble et de planification, de regrouper les services sous la tutelle d'un seul ministère ; cela évite le chevauchement des cadres administratifs et réglementaires qu'implique le partage des responsabilités entre de multiples organismes. À l'échelon local, il est également possible de rationaliser les services, là encore au niveau administratif (dans les pays nordiques, le regroupement local a précédé l'unification des responsabilités ministérielles). Toujours au niveau local, il semble plus raisonnable d'investir massivement dans les infrastructures scolaires et de rassembler en un même lieu l'éducation préscolaire, la garde à temps plein et les activités périscolaires, au lieu d'investir dans des locaux loués ou d'autres installations. La concentration de services de garderie dans des centres peut contribuer à réduire les coûts et à créer de nouvelles synergies. Le regroupement des services dans un même lieu réduit aussi les déplacements effectués quotidiennement par les jeunes enfants et permet aux parents qui travaillent de mieux respecter leurs horaires[8]. Néanmoins, au Danemark, des voix se sont élevées pour dénoncer une surconcentration des services dans les écoles, une attention insuffisante étant peut-être accordée aux services de plus petites dimensions, tels que les services de loisir. Selon le DLO (2001), les services aux jeunes enfants et les services périscolaires nécessitent des bâtiments spécialement conçus pour leurs besoins particuliers et des conseils de parents indépendants qui garantissent des programmes acceptables pour les enfants bénéficiant de ces services.
- *Partenariats public-privé – partage des tâches avec le secteur associatif, de proximité et privé* et intégration des prestataires non publics dans un système financé sur fonds publics et géré par des professionnels. La contribution des organismes non gouvernementaux et des prestataires privés locaux au réseau de l'État est souvent importante, voire essentielle. De nombreux pays, comme l'Australie, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni, accordent des licences d'exploitation à des prestataires assurant un certain niveau de qualité et les rémunèrent soit directement (par des subventions de fonctionnement) soit indirectement (en subventionnant les redevances que doivent verser les parents). Lorsqu'ils accordent des subventions, les gouvernements attendent en général des organismes bénévoles d'accueil de la petite enfance qu'ils acceptent un quota approprié d'enfants venant de milieux défavorisés ou ayant des besoins spéciaux et qu'ils maintiennent les redevances à verser dans les limites d'une fourchette définies par les autorités publiques. Dans les économies libérales, les autorités peuvent accorder aux prestataires une dérogation par rapport aux normes attendues des services publics ; par exemple, les dispositions de la section 108 de la nouvelle loi de l'État de Washington (2006) aux États-Unis stipulent que : « *Excepté pour l'octroi de licence requis par la loi de l'État de Washington et dans la mesure où la loi fédérale le permet, le directeur du département de l'éducation préscolaire peut accorder des dérogations aux règles applicables aux organismes publics pour la mise en œuvre de programmes d'éducation de la prime enfance requis par les partenariats non gouvernementaux privé-public afin de disposer de la flexibilité nécessaire pour*

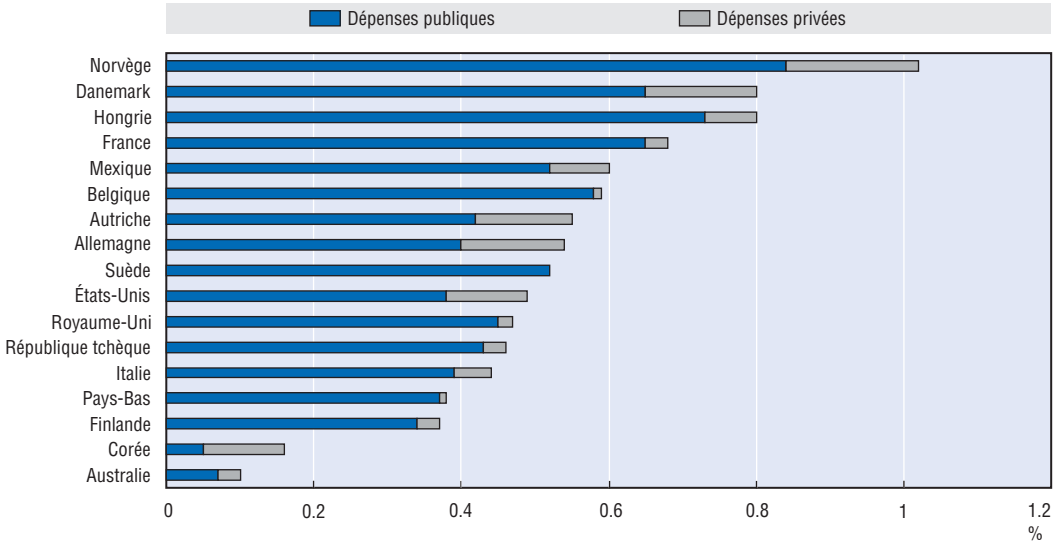
adopter des approches fondées sur le marché qui permettent de parvenir aux meilleurs résultats possibles pour les enfants et leurs familles. »

- *Mobilisation du secteur des entreprises :* Dans certains pays, les employeurs et les entreprises sont d'importants prestataires ou bailleurs de fonds des services d'accueil des jeunes enfants. Aux Pays-Bas par exemple, au-delà d'un certain nombre de salariés, les sociétés doivent payer un tiers des coûts des places dans des centres d'accueil agréés pour les jeunes enfants de leur personnel. En Corée et au Mexique, la loi oblige les entreprises employant un certain quota de jeunes femmes à établir un centre d'accueil de jour sur place ou à subventionner les dépenses d'accueil et d'éducation des jeunes enfants pour leurs salariées. Plus conforme à l'idée que l'EAJE est un bien public, la loi en France exige des employeurs qu'ils versent des cotisations à la Caisse d'allocations familiales qui subventionne à son tour les coûts de garde des enfants dans la région à hauteur de 25 % en moyenne. La Belgique (0.05 % de la masse salariale de l'entreprise) et l'Italie appliquent des prélèvements similaires sur les employeurs pour couvrir les coûts de l'accueil des enfants au niveau local. Dans d'autres pays, comme l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni, les constructeurs sont censés inclure dans les coûts des ensembles immobiliers la construction de crèches et d'écoles correctement conçues. Les collectivités et les entreprises locales doivent aussi participer.
- *Autres sources de financement :* Aux États-Unis, les dons des grandes sociétés en faveur des services destinés à la petite enfance sont une pratique courante, car des allègements fiscaux peuvent être consentis par les autorités pour les donations importantes. Parmi les autres financements possibles, citons les impôts spéciaux, comme dans l'Arkansas, où les droits d'accise sur la bière sous emballage servent à financer le *Better Chance Program* (programme pour de meilleures chances) mis en place dans l'ensemble de l'état, ou bien dans le comté de Los Angeles, où une taxe sur le tabac sert à financer des programmes pour la petite enfance. En Géorgie, les recettes de la loterie de l'état financent les services aux jeunes enfants et des subventions aux étudiants défavorisés de niveau trois qui veulent entrer dans des établissements postsecondaires. Un usage similaire, mais à plus petite échelle, des produits de la loterie a été institué au Royaume-Uni par l'intermédiaire du *New Opportunities Fund* (Fonds pour les nouvelles opportunités). Il faut noter que, dans certains pays, les autorités peuvent juger ces moyens douteux et inutiles, parce qu'ils considèrent que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants constituent le fondement de l'éducation publique et relèvent donc de la responsabilité directe des autorités.

4. Comment les gouvernements financent-ils les services d'EAJE ?

Pour répondre à cette question, il faut opérer une distinction entre l'éducation préprimaire et celle de la prime enfance pour les enfants de 3 à 6 ans et l'accueil des enfants. Pour simplifier, dans tous les pays, les autorités prennent en charge la majeure partie des coûts de l'éducation publique des jeunes enfants à partir de l'âge de 3, 4 ou 5 ans. Le graphique 5.4 ci-dessous présente une comparaison entre les pays ayant participé à l'examen entre les dépenses publiques et privées correspondant au niveau 0 de la CITE[9]. Lorsque ces services publics sont fournis sous la tutelle du ministère de l'Éducation, le financement peut être pris presque entièrement en charge par l'administration centrale : c'est le cas en Belgique, en France, en Italie[10], aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. À l'exception du Mexique, qui fait partie des pays examinés, les économies libérales non européennes assurent une éducation publique précoce gratuite

Graphique 5.4. **Dépenses publiques et privées au titre de l'éducation préprimaire (enfants de 3 à 6 ans seulement), en pourcentage du PIB**



Note : Les dépenses pour l'éducation des jeunes enfants en Belgique et en France sont plus élevées que ne l'indique le graphique et elles sont même beaucoup plus élevées pour le Danemark, la Finlande et la Suède. En Belgique et en France, l'éducation des jeunes enfants commence avant 3 ans. Au Danemark, en Finlande et en Suède, il est probable que le graphique n'identifie les dépenses que pour ce qui est considéré comme des services d'éducation gratuits ; par exemple, en Finlande, le chiffre fourni inclut les programmes d'éducation préprimaire pour les enfants de 6 ans (année préscolaire précédant la scolarité obligatoire) dispensés dans les centres d'accueil journalier ou dans des écoles polyvalentes, et l'accueil journalier dans des centres des enfants de 3 à 5 ans, basé sur une estimation des dépenses de 50 %. Le Canada n'apparaît pas dans ce tableau car les données ne figurent pas dans *Regards sur l'éducation* 2005. Les dernières données reçues pour le Canada concernent l'année 2000, au cours de laquelle il a consacré 0.2 % de son PIB à l'éducation préprimaire des 3 à 6 ans. Les données pour la Corée ne couvrent que l'éducation dans les jardins d'enfants et n'englobent pas les dépenses publiques dans les systèmes parallèles d'accueil des enfants.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

à partir d'un âge plus avancé que dans les autres pays. Ainsi en Australie, au Canada, en Corée et aux États-Unis, les autorités fournissent des services gratuits d'éducation préscolaire pour les enfants à partir d'environ 5 ans, bien que dans certains cas, des efforts soient faits pour assurer des services gratuits à mi-temps pour les enfants de 4 ans, soit sous la tutelle de l'état ou de la province, soit grâce à des programmes ciblés de l'administration centrale. Les pays nordiques font encore payer les services jusqu'à l'âge de 6 ans, mais les contributions sont modestes (les parents financent de 9 à 15 % du coût des services). Certaines parties de la journée (« périodes d'éducation préprimaire ») peuvent être gratuites et les parents les plus pauvres sont exonérés des frais. Le lecteur remarquera que le graphique 5.4 présente les mêmes faiblesses que les autres graphiques de la série *Regards sur l'éducation* : les contributions financières publiques du Danemark, de la Finlande et de la Suède sont largement sous-estimées. Les chiffres ne représentent que la classe préscolaire ou les sessions d'éducation préprimaire gratuites qui offrent un programme « éducatif ».

À l'exception des pays nordiques, le tableau est différent pour l'accueil des enfants : la majeure partie des frais de garde est prise en charge par les parents, des subventions étant accordées dans une plus ou moins grande mesure par les pouvoirs publics, suivant le pays et le niveau de revenus des parents. En Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis par

exemple, les parents des classes moyennes paient la majorité des coûts de la garde, alors que dans les économies européennes continentales, les subventions publiques couvrent sensiblement plus que la moitié des coûts. Dans les pays nordiques, les subventions de l'État et des autorités locales couvrent plus de 85 % des coûts (sauf au Danemark). En outre, en Finlande et en Suède, un droit *de facto* à des services de garde des enfants fortement subventionnés existe à partir de la fin du congé parental, les parents payant nettement moins de 15 % des coûts (9 % en Suède).

Modes de financement utilisés

Dans le détail, les modes de financement choisis par les différents pays varient sensiblement (voir tableau 5.2), mais, en règle générale, les pays ont opté pour un financement par l'État, axé sur l'offre, pour l'éducation des enfants à partir de 3 ans ou, comme nous l'avons indiqué plus haut, à partir de 4 ou 5 ans en Australie, au Canada, en Irlande, en Corée, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, le financement public axé sur l'offre constitue le mode dominant de

Tableau 5.2. **Principales formes de financement des services d'EAJE (0 à 6 ans) dans une sélection de pays**

	Financement des services axé sur l'offre	Subventions aux parents	Contributions des employeurs
Australie	Limité aux jardins d'enfants publics	Mode principal	Oui, impôt
Belgique	Mode principal	Système mixte pour l'accueil des enfants	Oui, prélèvement sur l'employeur
Canada[2]	Dans les jardins d'enfants publics et les services associatifs principalement. (Territoires et provinces, à différents degrés, ont recours également aux subventions axées sur l'offre, au financement des dépenses d'exploitation, aux compléments de salaires, etc., pour appuyer d'autres services) Mode principal au Québec	Système mixte. Le financement axé sur l'offre pour les services associatifs est habituel	Non
Danemark	Mode principal	Non	Non
Finlande	Mode principal	Système mixte	Non
France	Mode principal	Système mixte pour l'EAJE en dehors de l'école *maternelle*	Oui, prélèvement sur l'employeur
Allemagne	Mode principal	Système mixte pour l'accueil des enfants	Non
Hongrie	Mode principal d'accueil et jardin d'enfants	Non	Non
Irlande	Limité aux crèches à caractère social et à l'éducation des jeunes enfants	Limitées, contributions parentales principalement	Non
Italie	Mode principal	Non	Oui, prélèvement sur l'employeur
Corée	Limité aux jardins d'enfants publics et au programme public ciblé dans les centres d'accueil des jeunes enfants	Mode principal d'aide gouvernementale, mais les contributions parentales sont élevées	Dans certains cas
Pays-Bas	Mode principal pour l'éducation préprimaire et ciblée	Mode principal pour l'accueil des enfants mais contributions parentales élevées	Oui, impôt correspondant à presque 30 % des coûts
Norvège	Mode principal	Système mixte	Oui, impôt
Portugal	Mode principal	Oui	Oui
Suède	Mode principal	Non	Non
Royaume-Uni	Limité à l'éducation publique des jeunes enfants, aux crèches à caractère social et aux programmes ciblés	Mode principal pour l'accueil des enfants, mais majoritairement contributions parentales	Oui, impôt
États-Unis	Limité aux jardins d'enfants publics, aux programmes ciblés et à *Head Start*	Mode principal, mais majoritairement contributions parentales	Oui, impôt

Source : OCDE, Rapports de base sur les pays.

financement pour tous les services, bien que dans ces pays, des contributions soient aussi demandées aux parents. À l'exception du Danemark, ces contributions sont établies à un taux fixe peu élevé, la composante éducation des services (la session d'éducation préprimaire) étant gratuite en Suède à partir de 4 ans. Pour le secteur de la garde des enfants, des mécanismes mixtes de financement sont utilisés, mais dans certains pays, une forte proportion de parents ne reçoit pas d'aide publique pour compenser les frais de garde (pour plus de détails, voir ci-dessous).

Financement des services publics d'éducation de la prime enfance pour les enfants de plus de 3 ans

Le financement des services publics d'éducation pour les enfants de plus de 3 ans (ou plus dans les économies libérales) est similaire dans tous les pays examinés. Le financement axé sur l'offre est le mécanisme le plus utilisé et le secteur est dominé par des services financés sur fonds publics, généralement dispensés dans des centres par du personnel qualifié et certifié. La plupart de ces services sont directement fournis par l'administration centrale ou les états (dans le cas des pays fédéraux) ou par les collectivités locales ou des organismes dépendant des pouvoirs publics, c'est-à-dire des organismes bénévoles ou privés dont le financement est assuré à plus de 50 % par l'État et qui ont accepté de dispenser leurs services en respectant les réglementations gouvernementales ou des obligations contractuelles spécifiques. Les organismes bénévoles ou privés agréés auxquels les pouvoirs publics ont recours pour assurer de cette manière les services sont très divers. Il se peut que les plus grands organismes agréés dépendant du gouvernement dans le secteur de l'éducation des jeunes enfants pour les enfants de 3 à 6 ans – de même que dans le secteur de l'école obligatoire – soient des organismes confessionnels, comme dans les pays du Benelux, en Allemagne, en Irlande ou en Italie où les églises prennent en charge au moins un tiers de tous les services d'éducation des jeunes enfants.

Dans le cadre de ces services publics ou contractuels, les administrations (centrales, de l'état ou locales) versent les financements directement aux prestataires, proportionnellement au nombre d'enfants desservis. Ces subventions axées sur l'offre prennent généralement la forme de subventions d'exploitation, de salaires versés au personnel (ou de subventions majorant les salaires), de subventions pour les investissements ou les fournitures, de subventions additionnelles en faveur des services destinés aux enfants ayant des besoins supplémentaires ou spéciaux et de subventions pour l'amélioration de la qualité ou pour d'autres objectifs publics. En général, les services d'éducation des jeunes enfants assurés par des organismes représentant l'État sont strictement réglementés et reçoivent des financements publics suffisants, bien que souvent en Europe (à l'exception des pays nordiques) les ratios enfants/personnel puissent être élevés et que des pénuries de services puissent apparaître, en particulier dans les zones urbaines en forte expansion. Ces services bénéficient aussi du soutien des infrastructures de gestion du gouvernement ou de la collectivité locale, qui, à son tour, comme en Autriche, en Belgique, en Allemagne, en Irlande et aux Pays-Bas, peuvent être complétées par les unités de gestion des grands prestataires représentant l'État. Dans la plupart des pays, les ministères préparent la législation ou le cadre réglementaire, homologuent les programmes et fixent la dimension des groupes ou les qualifications demandées au personnel. Selon le pays, les ministères peuvent recevoir l'aide des équipes de gestion des prestataires pour suivre la qualité et les normes des programmes, soutenir les éducateurs et leur parcours professionnel, encourager la participation des parents, etc.

Financement pour les enfants de moins de 3 ans

Pour les enfants de moins de 3 ans, le financement axé sur l'offre (financement des services) ou celui axé sur la demande (subventions aux parents) ou une combinaison des deux modèles est utilisée. En général, on peut opérer une distinction entre les économies libérales et les autres pays. Les pays du premier groupe (Australie, Canada, Irlande, Corée, Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis) financent en général ces services principalement au moyen de subventions pour la garde des enfants versées aux parents, telles que des allocations, des bons, des abattements fiscaux, etc. Par contre, les pays de l'Europe continentale utilisent comme principal mode de financement les subventions axées sur l'offre et versées directement aux services, même si certains pays, tels que la Belgique et la France, peuvent aussi avoir recours aux crédits d'impôts pour aider les parents à couvrir les frais de garde de leurs enfants. Dans les pays socio-démocrates, le financement axé sur l'offre – et les crédits d'impôt – sont majoritairement utilisés. La fourniture directe par les municipalités de services d'accueil de jour (y compris l'accueil familial de jour) est aussi la règle dans ces pays, sauf en Norvège, où en 2004 les jardins d'enfants privés prenaient en charge la majorité (57 %) des enfants (Moser, 2005). Cependant, les assistantes maternelles assurant l'accueil familial de jour au Danemark et les prestataires privés sous contrat en Finlande et en Norvège ne sont pas les opérateurs indépendants (et souvent non réglementés) qu'on trouve dans les économies libérales, mais sont agréés et réglementés par les municipalités locales.

5. Coûts de l'accueil des enfants pour les parents

Dans tous les pays, les coûts de toutes les formes d'accueil des enfants sont partagés entre les parents et les pouvoirs publics (ainsi qu'avec les employeurs en Belgique, en France, en Italie et tout particulièrement aux Pays-Bas). Dans trois pays seulement sur les vingt examinés (le Danemark, la Finlande et la Suède), la fourniture publique d'une EAJE de qualité est considérée comme un droit pour les enfants dès leur première année, au même titre que les services pour les enfants plus âgés. Dans ces pays, et aussi en Norvège, les parents doivent acquitter une contribution jusqu'à l'année précédant l'accès à la scolarité obligatoire, même si depuis 2002, la Suède fournit des sessions quotidiennes gratuites de trois heures aux enfants de 4 à 6 ans. Les frais payés par les parents sont peu élevés et plafonnés, bien qu'ils soient soumis à des conditions de revenus, les groupes à faibles revenus ne versant que des contributions symboliques. En Finlande, la contribution parentale moyenne représente environ 15 % des coûts et quelque 10 % en Norvège et en Suède, ces pays ayant plafonné ces contributions.

Dans les pays de l'Europe continentale, les programmes publics d'accueil des enfants sont aussi largement prédominants et les parents contribuent en moyenne pour environ 25 à 30 % à leurs coûts. Des pays tels que la Belgique, la France et les Pays-Bas subventionnent les coûts des services pour les nourrissons et les tout petits de diverses manières. En outre, ils assurent des services d'éducation universels et gratuits pour les enfants en bas âge : à partir de 2 ans en France, 2 ans et demi en Belgique et 3 ans en République tchèque, en Hongrie et en Italie, et à partir de 4 ans aux Pays-Bas. Dans les économies libérales, à l'exception des programmes publics fournis aux groupes défavorisés, la contribution parentale au financement est beaucoup plus élevée, allant jusqu'à 82 % des coûts dans certaines provinces canadiennes et jusqu'à leur intégralité dans de nombreux services américains[11]. Au Canada par exemple, les frais annuels médians d'une famille ayant un nourrisson et un enfant d'âge préscolaire fréquentant à plein temps un centre d'accueil

s'élevaient environ à 12 000 CAD par an, soit 23 % du revenu familial médian qui était de 52 500 CAD en 1998 pour toutes les familles à double revenu (Statistique Canada, 2000). En Irlande aussi les coûts de la garde des enfants – supportés en moyenne par les familles à hauteur d'environ 51 % – sont devenus véritablement dissuasifs pour les mères qui voudraient continuer à travailler, en particulier si elles ont eu un deuxième enfant (*Rapport de base sur l'Irlande et Note par pays pour l'Irlande*, OCDE, 2002a, 2002b). L'Australie constitue une exception parmi les économies libérales, dans la mesure où une aide (l'allocation pour enfant à charge et une nouvelle réduction d'impôt de 30 % pour la garde des enfants) est versée à 98 % des parents, les parents à faibles revenus recevant une allocation majorée. Cela signifie que 60 % environ des dépenses de tous les services aux jeunes enfants sont financés sur fonds publics, les parents contribuant au total pour quelque 38 % des coûts. Globalement, en Europe, les pouvoirs publics contribuent donc pour une proportion comprise entre 66 et 90 % environ aux coûts de la garde des enfants, les parents couvrant moins du tiers. Dans les économies les plus libérales, la situation est inverse, les parents payant la majeure partie et les gouvernements prenant en charge environ un tiers des coûts (à peu près 60 % en Australie)[12].

6. Le mode de financement choisi a-t-il un impact sur la qualité du système ?

Malgré l'orthodoxie économique actuelle, il ressort des examens de l'OCDE que pour le moment, au moins, le modèle d'investissement public axé sur l'offre et géré par les autorités assure une qualité plus uniforme et un meilleur taux de couverture des populations enfantines (de 1 à 6 ans) que les modèles fondés sur les aides aux parents. Les différences de qualité plus marquées peuvent s'expliquer par la réglementation moins stricte appliquée aux prestataires privés, la prédominance du modèle d'accueil familial de jour et par le peu d'empressement dont font preuve les prestataires privés pour employer des effectifs suffisants de personnel qualifié[13]. Elles peuvent aussi être dues au fait que les modèles fondés sur les aides aux parents sont récents et à l'inexpérience relative des administrations lorsqu'elles gèrent des services privés d'accueil des enfants. L'évaluation consacrée en 2004 au système d'EAJE de la Suède semble également indiquer que les différences de qualité peuvent être le résultat du transfert du contrôle de gestion de l'administration centrale vers les municipalités ou les parents. Des financements directs ou réservés provenant du centre permettent un contrôle et un pilotage plus directs par les pouvoirs publics. Ce contrôle peut se trouver affaibli par les systèmes de dotations globales (comme c'est le cas en Suède) qui n'affectent pas spécifiquement des fonds à des fins éducatives, laissant le soin aux municipalités de décider ce qu'elles veulent financer et de quelles façons (Björklund *et al.*, 2004)[14]. *A fortiori*, la stratégie consistant à financer directement les parents, si elle est intéressante politiquement, peut affaiblir encore davantage le pilotage par les autorités de l'éducation des jeunes enfants. Quelle qu'en soit la raison, les examens de l'OCDE montrent que le financement direct des services par les pouvoirs publics entraîne, dans la majorité des pays examinés, un contrôle plus efficace, des avantages d'échelle[15], une meilleure qualité à l'échelon national, une formation plus efficace des éducateurs et une plus grande équité d'accès et de participation que les modèles fondés sur les subventions aux consommateurs. Les différences sont frappantes lorsqu'on compare l'organisation de l'éducation publique des jeunes enfants – en règle générale une responsabilité du système public d'enseignement – et celle de la garde des enfants. On observe aussi des différences analogues de couverture et de qualité lorsqu'on compare les modèles marchands de garde des enfants et le modèle de services

essentiellement publics en vigueur dans les pays nordiques. L'expérience de la Norvège et de la Suède tend aussi à montrer qu'un modèle de service public peut intégrer des prestataires privés s'ils bénéficient de conditions contractuelles appropriées, s'ils sont soumis à des réglementations adaptées et reçoivent des financements suffisants de la part des pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics ayant choisi le financement axé sur l'offre – complété dans certains pays par des contributions des parents – assurent les dépenses de fonctionnement des centres et versent en général des compléments de salaires ou paient les salaires du personnel (ces salaires représentant environ 70 % du coût réel des services d'EAJE). Dans les systèmes gérés par les autorités, la réglementation des services est la norme, la dimension des groupes et les qualifications du personnel étant soumises à la législation du ministère ou de la collectivité locale de tutelle chargés aussi d'appliquer cette législation. Ces services bénéficient également du suivi et du soutien des unités de gestion du ministère ou de la collectivité locale ou sont pilotés par des agences publiques chargées des jeunes enfants. Pour cette raison, on obtiendra probablement une répartition plus efficace des services, une formation plus cohérente et les critères seront respectés. La mixité sociale des enfants, recherchée dans l'éducation publique, peut aussi être atteinte plus facilement dans les services publics, sauf (ce qui se produit souvent) si une forte ségrégation géographique existe dans les quartiers desservis par l'éducation publique.

La principale critique adressée au modèle d'investissement public est qu'il est onéreux, bien que l'argument selon lequel des investissements publics importants dans les services aux jeunes enfants entraînent forcément de fortes hausses de l'impôt soit simpliste (voir par exemple l'examen de Kvist, 2002). Une autre critique, évoquée dans *Early Chilhood Education and Care for Children from Low-Income or Minority Backgrounds*, (Leseman, 2002), est que la présence de programmes publics généreusement subventionnés, comme *Head Start*, a tendance à avoir un effet d'éviction et à décourager les prestataires privés d'accroître leurs activités d'EAJE dans le voisinage, car ils ne peuvent se hausser au même niveau de qualité que les programmes publics mieux financés. Ce reproche peut aussi expliquer l'une des grandes faiblesses des systèmes publics d'EAJE dans les pays conservateurs européens (sauf la Belgique et la France), à savoir l'incapacité de nombreux pays de créer un nombre suffisant de places d'accueil agréées et financées sur fonds publics pour les enfants de moins de 3 ans. Il semble toutefois plus probable que cet échec soit dû à l'inaction des autorités. Selon une autre critique souvent entendue, les systèmes financés sur fonds publics engendrent une dépendance vis-à-vis de l'État, alors qu'un système d'accueil des enfants concurrentiel fondé sur les marchés privés et les incitations rend les familles plus autonomes et est économiquement plus efficient que les programmes équitables, les contrôles et les normes établis par les autorités.

Financement axé sur la demande ou les subventions à la consommation

Les pays de l'OCDE (OCDE 2002, 2003, 2004) ont encouragé ces dernières années la « marchéisation » des services aux jeunes enfants. Parmi les raisons avancées figurent la limitation des dépenses publiques et l'élargissement du choix et du contrôle exercés par les parents. Les bons et les aides aux parents sont préférés au financement direct des services, dans l'espoir que l'acquisition de services par les parents mobilisera des entrepreneurs privés et de nouvelles sources de financement et introduira un plus grand dynamisme dans la fourniture des services, tout cela moyennant un coût moindre pour les pouvoirs publics. La déréglementation est opérée en parallèle pour que les fournisseurs

marchands puissent plus facilement gérer les ratios enfants/personnel et les qualifications du personnel au contact des enfants. Le suivi assuré par l'État ou la collectivité locale est remplacé, au moins dans une certaine mesure, par le principe fondamental du marché selon lequel une plus grande information des consommateurs et l'instauration de la concurrence entre les prestataires finiront par engendrer la qualité à un coût plus faible. Certains gouvernements considèrent que le choix sera élargi si les parents peuvent sélectionner le prestataire de services qui répond le mieux aux besoins particuliers de leur enfant. Pour obtenir l'équité, de vastes programmes ciblés, tels que *Head Start* (États-Unis) ou *Sure Start* (Royaume-Uni) sont maintenus car ils fournissent en principe aux familles à faibles revenus des services de garde d'enfants et d'éducation des jeunes enfants qui répondent à leurs besoins.

La méthode de financement par subvention à la consommation correspond bien au modèle actuel dominant de protection sociale de la « troisième voie » selon laquelle la création de marchés au sein des services publics est un moyen d'obtenir des services publics plus resserrés, moins onéreux et plus réactifs (Giddens, 2003). Parce qu'elles sont fixées en dessous des coûts réels, les subventions aux parents axées sur la demande coûtent moins au budget de l'État, tout en introduisant de nouveaux fournisseurs et la concurrence dans les systèmes d'accueil des enfants. En liant les subventions à la seule utilisation de prestataires agréés, les versements aux consommateurs peuvent aussi encourager les gardiennes d'enfant non agréées à pénétrer dans l'économie formelle et le système fiscal. L'expérience de l'Australie montre que, si des bons et des subventions sont distribués en quantité suffisante, des personnes indépendantes assurant l'accueil familial de jour et des prestataires commerciaux répondront aux opportunités commerciales et accroîtront rapidement l'offre. La rapidité avec laquelle un petit prestataire privé peut mettre en place un service constitue un avantage considérable, puisque les systèmes publics peuvent avoir besoin de plusieurs années pour planifier et construire un seul nouveau centre d'accueil des jeunes enfants[16]. Les personnes indépendantes assurant l'accueil familial de jour et les prestataires commerciaux dotés d'un capital solide peuvent devenir opérationnels plus vite, ce qu'apprécient les parents qui cherchent désespérément une place pour leurs jeunes enfants et les autorités qui veulent trouver des solutions adaptées aux pénuries dans le domaine de l'accueil des enfants.

Les partisans du choix font valoir également que la gamme des programmes offerts aux parents est plus innovante et répond mieux aux attentes des parents que celle fournie par les services publics. En République tchèque et en Hongrie par exemple, certains nouveaux centres privés proposent des sessions d'immersion dans la langue anglaise, des cours d'informatique, des leçons de musique et de natation et d'autres activités supplémentaires aux jeunes enfants ainsi que des cours de yoga, d'art et d'éducation aux parents. Ces programmes attirent en particulier les parents aisés, mais ils dépassent souvent les moyens de la grande majorité des habitants de ces pays. Les services commerciaux ont aussi fait la preuve de leur efficacité dans certaines niches de l'EAJE, notamment l'accueil des enfants sur place financé par l'employeur. Les services commerciaux – orientés vers les consommateurs – offrent aussi des places « flexibles », c'est-à-dire des structures où l'on peut placer les enfants pour quelques heures ou quelques demi-journées, ce qui permet à un parent de travailler à temps partiel ou de faire ses courses à des heures irrégulières. Une telle flexibilité n'est généralement pas offerte par les services publics, qui ont tendance à privilégier le bien-être et le développement des jeunes enfants. De nombreux services publics refusent ainsi de fournir des services « à

horaires variables » et exigent que chaque enfant ait l'occasion de tisser des liens avec le personnel et les autres enfants et de suivre intégralement un programme de développement.

Les avantages du recours au marché sont souvent tentants pour les pouvoirs publics qui essaient de trouver rapidement des solutions aux pénuries de structures d'accueil des enfants. En outre, la culture économique actuelle cherche à réduire les services publics et de nombreux ministères des finances préféreraient un marché de services mixte. Cet objectif est légitime, si on peut éviter les inégalités et faire respecter par les services privés des normes appropriées. Cependant, dans le processus de développement et d'éducation des jeunes enfants – qui ne pourra se répéter pour aucun d'entre eux – il convient d'adopter une optique prudente et à long terme. À l'inverse de ce qui se passe pour les biens matériels vendus sur le marché, les parents ne peuvent pas facilement se faire rembourser ou obtenir un nouveau modèle s'ils sont mécontents des résultats obtenus par leur enfant. Une erreur dans le choix de l'organisation des services aux jeunes enfants commise à l'échelle d'un pays risque de pénaliser gravement certains groupes de familles et d'enfants. Voici quelques-unes des craintes exprimées à propos du modèle fondé sur le marché par les experts et les responsables de la planification en ce qui concerne la politique relative à la prime enfance :

- *Un système reposant uniquement sur le marché s'éloigne du principe de l'universalité de l'éducation,* qui vise à fournir des chances égales à tous les enfants dans le cadre d'un système universel qui inculque les valeurs de la citoyenneté et pratique une mixité démocratique et multiculturelle des enfants. À l'inverse, le ciblage et l'apport d'une aide spécifique peuvent être obtenus efficacement dans un système universel et la mixité permettant de rassembler des élèves venant de tous les milieux est généralement positive aussi bien pour les enfants à risque que pour les enfants ordinaires (Jensen et Saint-Martin, 2003).
- *Le financement axé sur la demande est, en général, insuffisant* et, dans les systèmes fondés sur le marché, la prise en charge des coûts incombe essentiellement aux parents qui, dans les économies de marché, paient des frais représentant entre 35 et 100 % des coûts de l'accueil des enfants sauf s'ils font partie de la catégorie des ménages à faibles revenus. Les familles à revenus modestes, qui n'ont pas droit aux aides publiques, sont souvent incapables de faire face à de tels frais. En conséquence, leurs enfants risquent de se trouver exclus des services à la prime enfance (Fuller *et al.*, 2005).
- Lorsque le financement public du système d'accueil des enfants prend la forme d'aides versées directement aux parents, *la capacité de pilotage des autorités à l'égard des services est considérablement plus faible que dans les systèmes qui financent les services*. Les dégrèvements fiscaux et les aides aux parents ne favorisent pas la coordination du système ni la fourniture universelle et n'améliorent pas forcément la formation en cours d'emploi et les salaires du personnel. Lorsque les bons accordés aux parents servent à soutenir un accueil informel et non agréé aussi bien que des prestataires homologués, cela peut conduire à la prolifération d'un réseau diffus de petites organisations et d'individus offrant tout un éventail de services de garde des enfants (Fuller *et al.*, 2005). Des pratiques négatives ont tendance à se développer, par exemple, la croissance de services non agréés, la vente de services à la demande et la pratique consistant à offrir aux parents des services « à horaires variables », qui remettent en cause la notion de continuité des relations pour les jeunes enfants, de suivi d'un programme ou de progrès.

- *Les aides aux parents peuvent poser problème dans la mesure où elles peuvent ne pas être utilisées efficacement pour le compte des enfants*. Lorsque les aides sont données directement aux parents, celles-ci peuvent ne pas être entièrement transmises aux prestataires. Pour leur part, les parents peu instruits ou au chômage ont du mal à réclamer ce qui leur est dû (United Kingdom Inland Revenue, Analysis and Research, Child and Working Tax Credits, 2004)[17]. En ce qui concerne la planification, les subventions axées sur la demande peuvent poser problème, car les flux financiers des systèmes fondés sur les aides aux parents ne dépendent pas du nombre d'enfants éligibles (qui peut être prévu) mais du nombre de parents réclamant des dégrèvements fiscaux.
- *Le peu d'empressement des prestataires relevant du marché à investir dans des quartiers défavorisés peut aboutir à un manque d'équité envers les familles à faibles revenus qui ont de jeunes enfants*, ce qui remet en cause l'une des principales justifications de l'investissement public dans les services aux jeunes enfants, à savoir l'assurance d'une certaine égalité entre les enfants à l'entrée de l'école. Ce risque est contrebalancé dans une certaine mesure par la majoration des aides aux parents et aux prestataires dans les quartiers défavorisés, comme en Australie et au Royaume-Uni, ou par des programmes parallèles ciblés et financés sur fonds publics, tels que *Head Start* (États-Unis) ou *Sure Start* (Royaume-Uni). Toutefois, ces programmes laissent de côté non seulement une grande partie des enfants qu'ils sont supposés desservir, mais aussi le groupe important des familles à revenus modestes qui n'ont pas les moyens de payer pour les programmes offerts par le système de marché. En outre, le ciblage n'est pas précis, c'est-à-dire qu'il n'est pas capable de répondre aux besoins des enfants qui entrent et sortent des catégories à risque, quel que soit leur statut social, culturel ou linguistique (Fuller *et al.*, 2005). Comme l'a noté l'analyse du *Daycare Trust* de 2003, une bonne moitié des enfants à risque vivent en dehors des zones répertoriées comme défavorisées au Royaume-Uni.
- *Les aides accordées aux parents pour la garde des enfants donnent généralement lieu à une forte augmentation de l'accueil familial de jour,* lequel, d'après les statistiques, est d'une qualité très inférieure à celle des centres professionnels d'EAJE (NICHD, 1997b). Une des autres difficultés liées à l'accueil familial de jour – sauf s'il est organisé en système public comme au Danemark – est que le contrôle financier du système est retiré du contrôle de la direction, ce qui rend la programmation et le pilotage difficiles.
- Le rapport de PricewaterhouseCoopers (2004) sur le financement d'une EAJE universelle pour l'Angleterre d'ici à 2020 formule la conclusion suivante : « *Le financement axé sur l'offre tend à être le mode de financement dominant dans les pays disposant des systèmes les plus développés d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*, tels que la Suède, le Danemark, la France et la Nouvelle-Zélande, alors que le financement axé sur la demande et soumis à des conditions de revenus est plus courant dans les pays dont les systèmes sont moins bien développés, tels que le Royaume-Uni et les États-Unis. » (PricewaterhouseCoopers, 2004). Les économies libérales adoptant un modèle d'accueil des enfants fondé sur le marché semblent ne pas réussir beaucoup mieux que les pays conservateurs (Europe continentale) à accroître la fourniture de services agréés pour la prime enfance en raison du fort taux de rotation des prestataires, si le niveau de la réglementation est élevé. Les statistiques disponibles sur les services fournis le montrent très clairement. Par ailleurs, les économies libérales échouent souvent à obtenir une réglementation, des structures de suivi et des normes de qualité adéquates dans le secteur de l'accueil des enfants (Kagan et Rigby, 2003).

On peut trouver un examen plus approfondi de ces arguments économiques dans le rapport de PricewaterhouseCoopers cité ci-dessus ou dans les travaux des économistes canadiens Cleveland et Krashinsky (2003) qui font remarquer que : « Le débat sur le financement axé sur la demande ou sur l'offre se ramène en fait souvent à un débat sur la qualité qui sera fournie et les normes qui seront fixées. » Selon ces chercheurs, les services à la prime enfance ne se prêtent pas à la marchéisation. Pour eux, l'EAJE est un bien public, qui délivre des externalités allant au-delà des avantages de la consommation immédiate et personnelle. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants permettent d'atteindre des objectifs nationaux importants en contribuant, en particulier, dans une mesure non négligeable à la santé, au développement et à l'acquisition des connaissances des enfants d'une nation. Si tel est le cas, il est souhaitable que les autorités interviennent dans ce secteur, par des financements et le contrôle de la qualité, notamment si les avantages qu'en retire la société dépassent les coûts encourus.

Dans des travaux plus récents, des analystes de la politique sociale préconisent une « politique sociale active » en réponse aux nouveaux risques émergents de l'économie post-industrielle (Martin et Pearson, 2005). Dans ce contexte, parmi les principaux leviers politiques figurent une redéfinition du concept de « l'égalité », qui devrait être fermement ancrée dans la notion « d'égalité des chances et d'équivalence des résultats », l'accent étant alors mis sur les chances concernant l'avenir. Cette évolution du mode de pensée milite en faveur de la fourniture universelle de l'EAJE et d'investissements orientés vers le bien collectif. Jensen et Saint-Martin (2005) définissent cette évolution comme le passage du paradigme de la consommation (qui stimule le libre jeu des forces du marché) à un paradigme axé sur l'investissement, en vertu duquel le risque social le plus important est identifié comme étant la pauvreté, en particulier celle des enfants.

Conclusion de la discussion

Petite enfance, grands défis (OCDE, 2001) notait que le financement de la petite enfance se caractérise actuellement par la diversité de ses sources – publiques, privées, entreprises et parents. Des différences d'approche demeureront sans doute, en particulier à cause du phénomène de la dépendance de sentier (*path dependency*), les systèmes d'EAJE étant en effet imbriqués dans des modèles socio-économiques puissants (Mahon, 2006). Dans le système axé sur l'offre comme dans celui reposant sur la demande, les autorités cherchent à assurer l'accès aux services à tous les enfants dont les parents en font la demande et, en particulier, aux enfants pour qui ces services sont les plus nécessaires. L'essentiel des données provenant des vingt pays étudiés incite à penser que sans des investissements publics importants dans les politiques, les services et la gestion, les parents risquent de ne pas pouvoir bénéficier de ces services et leur qualité ne sera pas assurée. Cela vaut non seulement pour les services publics mais aussi pour les prestataires privés agréés. En l'absence de financements publics élevés (accordés directement aux services ou indirectement au travers d'aides aux parents) et d'une réglementation publique applicable à tous les prestataires, les services d'EAJE seront forcément fragmentaires et de médiocre qualité partout, sauf dans les quartiers les plus aisés. Cela va à l'encontre de l'un des principaux objectifs des systèmes de la petite enfance, à savoir assurer un accueil, un développement et un apprentissage de qualité à tous les enfants et en particulier améliorer les chances d'en bénéficier à ceux qui se trouvent dans des situations à risque.

Quel que soit le système de financement choisi par un pays, l'intérêt des jeunes enfants doit toujours rester la préoccupation première. Dans le secteur de la petite enfance, les lois

du marché ne suffisent pas, car le temps nécessaire pour éliminer les prestataires de mauvaise qualité est en général beaucoup plus long que les quelques années où l'enfant fréquentera ces services. Une « marchéisation » non réglementée des services à la petite enfance peut avoir de graves conséquences pour l'éducation et le développement des jeunes enfants. Comme sur les autres marchés, l'intervention du gouvernement est amplement justifiée lors des défaillances du marché, qui se produisent en fait trop fréquemment dans les systèmes d'accueil des enfants. Ball et Vincent (2005) concluent par exemple que le marché de l'accueil des enfants « ne fonctionne pas comme les marchés sont censés fonctionner ; il ne garantit ni la qualité ni l'efficience et fournit en fait des services de manière très inégalitaire ». Bien que la marchéisation soit attirante car elle permet de réduire les dépenses publiques et de fournir plus rapidement les services, les autorités doivent financer, superviser et réglementer les prestataires privés s'ils veulent maintenir une certaine qualité pour tous les jeunes enfants, notamment ceux qui ont des besoins particuliers et/ou supplémentaires d'apprentissage. L'analyse coût-avantages ne montre pas que *toutes* les dépenses entraîneront des avantages supérieurs aux coûts, mais plutôt que le ratio coût-avantages est fortement influencé par la qualité des services fournis (Lamb, 1998).

Les services commerciaux ont fait la preuve de leur efficacité dans certaines niches de l'EAJE, en particulier l'accueil des enfants sur site, financé par l'employeur. Mais là encore, le bien-fondé de ces services doit être évalué sous l'angle de l'équité et du bien public. Depuis la publication de *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), un vaste débat sur la scolarisation indépendante et le choix des parents s'est instauré, notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis. De nouvelles données ont été recueillies sur les moyens de maximiser le choix tout en réduisant les inégalités (parfois grandes) engendrées par la scolarisation privée (Loveless et Betts, 2006). Certains de ces enseignements – concernant notamment la réglementation des admissions au niveau du district, la limitation de la sélection, la fixation de quotas socio-économiques, la distribution de bons ciblés, la majoration des financements pour les écoles, le plafonnement des frais d'inscription, l'accueil des élèves à risques, etc. – peuvent aussi être appliqués aux systèmes d'accueil des enfants fondés sur le marché. Une autre voie possible consiste à éviter la réglementation compliquée qu'exigent des systèmes fragmentés et à opter pour un système public universel, bénéficiant d'un financement approprié, fondé sur la décentralisation et la participation démocratique, notamment la participation des prestataires privés au sein du système public. Nous estimons qu'il convient aussi de s'intéresser à la méthode des pays nordiques consistant à prévenir en amont l'engrenage de la pauvreté et des handicaps touchant les enfants, afin d'éviter le déluge de mesures et de programmes palliatifs qui caractérise les sociétés plus inégalitaires.

Cela dit, on ne saurait négliger les avantages d'un élargissement des choix. En outre, il convient d'analyser la relative stagnation – en termes d'innovation et de développement – des systèmes d'EAJE publics dans certains pays : ratios enfants/personnel peu favorables pour les enfants de 3 à 6 ans et grave insuffisance de services pour les familles ayant de très jeunes enfants. Il faut approfondir les recherches sur les moyens de créer des marchés sociaux efficaces, c'est-à-dire des réseaux de prestations mixtes dans lesquels le choix et l'innovation existent, tout en préservant la notion de responsabilité des pouvoirs publics s'agissant de la fourniture de ces services. Des niveaux de pouvoir d'achat très différents sont peut-être acceptables pour les produits de base ou de consommation courante, mais, dans le domaine de la santé et de l'éducation publiques, ils nuisent à l'équité et à la solidarité sociale.

7. Une politique efficace comprend aussi des investissements dans l'administration et les services de soutien

Les équipes d'examinateurs de l'OCDE ont noté la solidité de la gestion dans les administrations – à l'échelon central comme à celui des collectivités locales – dans les pays où les systèmes en place sont arrivés à maturité, et sa faiblesse relative dans ceux qui n'ont entrepris que récemment de relever le défi de la qualité dans l'ensemble de leurs services d'EAJE. Sans une masse critique d'administrateurs chevronnés pour gérer les systèmes nationaux, ou ceux qui dépendent des états ou des municipalités, les politiques publiques relatives aux jeunes enfants restent souvent inégalitaires et morcelées. Dans de nombreux pays, les administrations locales emploient un grand nombre d'administrateurs locaux possédant expérience et expertise dans le domaine des politiques et de la gestion des services à la petite enfance. Ces gestionnaires, qui interviennent essentiellement à l'échelon municipal, procèdent à des évaluations des besoins, recensent les services, assurent la coordination avec les services de santé, familiaux et autres, communiquent des informations aux parents et aux parties prenantes, surveillent les intrants et les résultats du système local, prennent des mesures d'incitation financière et autres pour améliorer la qualité et organisent les services de soutien dont les centres et leur personnel ont besoin.

On observe des signes encourageants d'investissement dans l'administration de ces services dans les pays résolus à améliorer l'action gouvernementale et les performances dans le domaine de la petite enfance. Au Royaume-Uni, le programme *Sure Start* dispose d'une équipe étoffée d'administrateurs activement impliqués dans ce qui constitue une réforme radicale et un renforcement des services à la petite enfance dans tout le pays : cette équipe s'ajoute aux nombreux fonctionnaires expérimentés en poste dans les collectivités locales sur l'ensemble du territoire. Dans plusieurs états des États-Unis, on constate la même volonté de fédérer de précieuses compétences dans le secteur de la petite enfance et de relever les défis nés de l'expansion actuelle. Par exemple, le Massachusetts a regroupé le Bureau de préparation à l'école du ministère de l'Éducation avec le Bureau du Massachusetts pour les services de garde d'enfants en un Bureau consolidé pour l'éducation et la garde des jeunes enfants dans l'état, ce nouveau bureau étant doté, selon les rapports de l'ECS, d'une équipe d'administrateurs fournie. Ces exemples constituent donc des signes encourageants montrant que la politique et la planification de l'EAJE arrivent à maturité et ne sont plus oubliées ou incorporées dans de plus grandes unités administratives qui ne sont pas directement concernées par le développement et l'éducation des jeunes enfants.

Notes

1. La majorité de ces emplois mal rémunérés sont concentrés dans les quatre catégories suivantes : nettoyage, garde (y compris EAJE), restauration et tenue d'une caisse, des professions généralement occupées par des femmes.
2. Une des hypothèses de base de la recherche sur les coûts-avantages retirés des services d'EAJE est la grande qualité de ces services. Lorsqu'une qualité médiocre est la règle, le retour sur investissement est nul (Schweinhart et Weikart, 1996, Lamb, 1998).
3. Les coûts du programme *Abecedarian* s'élèvent à 63 476 USD par enfant de plus de 5 ans. Voir aussi Gormley et Phillips (2004) pour les coûts de l'accueil pré-jardin d'enfants en Oklahoma et l'analyse de Barnett *et al.* (2005) pour ce type de coûts dans cinq états.
4. La somme de 8 000 USD bruts par enfant dépasse de loin le revenu familial annuel dans de nombreux pays n'appartenant pas à l'OCDE.

5. Le financement par étudiant au niveau de l'université est, en moyenne, presque 2.5 fois plus élevé que pour un enfant de l'éducation préscolaire (OCDE, 2004). Si cet objectif est politiquement difficile à atteindre, la suppression de la gratuité des places à l'université pour tous les étudiants peut se justifier par le fait qu'elle permet d'assurer une meilleure égalité des chances pour les jeunes enfants à la base, lorsqu'ils commencent leur éducation. Du fait des gains plus élevés que l'éducation universitaire procure aux étudiants diplômés, il est raisonnable de demander au moins à certains étudiants une contribution personnelle aux frais. Il est aussi probable que l'enseignement supérieur bénéficiera davantage des investissements et des parrainages du secteur privé que les services à la petite enfance, où les retours sur investissements sont par définition à long terme. En outre, la gratuité pour tous des places à l'université subventionne les classes à revenus moyens et supérieurs aux dépens des étudiants venant de classes socio-économiques peu élevées, dont la participation à l'enseignement supérieur reste faible dans la plupart des pays. Des recherches menées en Australie ont montré que le fait de demander des frais de scolarité aux étudiants avait peu d'effet sur les inscriptions si des exemptions appropriées étaient accordées pour aider les étudiants des classes socio-économiques peu élevées et des prêts étaient octroyés à des conditions favorables aux autres étudiants, assortis par exemple de mécanismes de remboursement liés au fait d'atteindre des seuils de revenus appropriés après la fin des études (Gallagher, 2003).

6. L'Australie possède actuellement le premier groupe mondial d'accueil des enfants coté en bourse, les centres *ABC Learning*. « La société de Brisbane est sur le point d'enregistrer un bénéfice annuel d'au moins 88 millions AUD après avoir plus que doublé un bénéfice net intérimaire de 44 millions AUD » (*The Australian*, 28 février 2006). Environ 60 % du coût des services d'accueil des enfants dans les centres *ABC Learning* sont attribués à des fonds de contribuables à travers l'octroi de l'allocation pour garde d'enfant.

7. Ces réglementations sont considérées comme le « triangle d'airain » qui assure la qualité structurelle de l'accueil des enfants (Mooney *et al*., 2003).

8. Le respect des rythmes et des centres d'intérêt des jeunes enfants et la consultation des parents et de la communauté ou du secteur associatif doivent être assurés dans les services rattachés aux écoles.

9. Les programmes au niveau 0 de la CITE sont définis comme des programmes basés dans des centres ou des écoles, qui sont destinés à couvrir les besoins d'éducation et de développement des enfants d'au moins 3 ans et qui sont assurés par du personnel suffisamment formé (qualifié) pour dispenser un programme d'éducation aux enfants. Les programmes consacrés à l'accueil des jeunes enfants ne sont pas compris dans cette définition. Lorsque ces programmes sont considérés comme relevant de « l'éducation préprimaire », ils sont aussi définis comme le stade initial de l'enseignement organisé. Comme il est difficile d'identifier ce qui relève de « l'enseignement » ou de « l'éducation » dans les programmes, différentes variables de substitution sont utilisées par les pays pour déterminer si un programme doit être classé à ce niveau.

10. Un système municipal bien développé de *scuole materne* communales couvrant environ 15 % de la tranche d'âge 3 à 6 ans existe aussi en Italie, les coûts en étant pris en charge par les municipalités. C'est le cas par exemple à Reggio Emilia.

11. Aux États-Unis, seulement 45 % des enfants de 3 à 5 ans venant de familles à faibles revenus sont inscrits à des programmes préscolaires, contre près de 75 % pour les enfants venant de familles à hauts revenus. L'une des raisons en est le coût (Fuller *et al*., 2005).

12. Lorsqu'on recherche les pays qui aident le plus les parents, il faut tenir compte d'autres facteurs, tels que les régimes d'imposition et le traitement des partenaires féminines dans le système fiscal, les salaires et toute la gamme des allocations familiales.

13. La qualité des services dépend en grande partie de la capacité à retenir un personnel expérimenté et qualifié. Cela peut être difficile si les salaires diminuent.

14. De solides arguments militent en faveur de la décentralisation de la gestion des services d'EAJE (voir chapitre 2) : la décentralisation renforce considérablement les capacités administratives d'un pays ; elle est (en principe) plus sensible aux besoins locaux et correspond mieux aux notions contemporaines de participation démocratique. Des défaillances apparaissent lorsque les autorités locales se soucient davantage des groupes d'intérêts majoritaires au niveau local et négligent les objectifs de l'État en matière d'équité et de qualité. Comme cela a été le cas de l'évaluation de la Suède mentionnée ci-dessus, l'examen que l'OCDE a consacré à la Hongrie a attiré l'attention sur ces défaillances au niveau municipal en Hongrie.

15. À distinguer des économies d'échelle. Certaines économies d'échelle, certes assez limitées, peuvent être réalisées par l'achat des fournitures dans les systèmes publics d'EAJE, mais elles restent mineures. La majeure partie des dépenses d'EAJE est consacrée aux salaires (environ 70 %). Les avantages d'échelle peuvent toutefois être considérables : dans les systèmes publics, il est plus facile de faire appliquer les réglementations, de soutenir les éducateurs, de surveiller la qualité et de diffuser les bonnes pratiques au sein du système.

16. Ce n'est pas forcément toujours le cas des systèmes publics, comme le montre la rapidité avec laquelle les *Early Excellence* et *Children's Centres* ont été construits et mis en service en Angleterre.

17. On dit souvent que les allocations pour la garde des enfants ne devraient pas être versées aux parents au chômage, qui peuvent en principe s'occuper à la maison de leur enfant. Cependant les enfants peuvent être perturbés si on les retire de leur structure de garde et cela n'aide pas les parents à retrouver du travail.

Références

Ball, S.J. et C. Vincent (2005), « The "Childcare Champion"? New Labour, Social Justice and the Childcare Market », *British Educational Research Journal,* vol. 31(5), pp. 557-570.

Barnett, W.S., C. Lamy et K. Jung (2005), « The Effects of State Pre-kindergarten Programs on Young Children's School Readiness in Five States », NIEER, Rutgers University, New Jersey.

Bjorklund *et al.* (2004), « Education, Equality and Efficiency: An Analysis of Swedish School Reform during the 1990s », IFAU Report, n° 1, Stockholm.

Carnegie Corporation (1994), « Starting Points: Meeting the Needs of our Youngest Children », disponible à : *www.carnegie.org/starting_points/startpt1.html*.

CED (2002), *Pre-school for All: Investing in a Productive and Just Society,* New York Committee for Economic Development, New York.

Center of Excellence for Early Child Development (2005), encyclopédie en ligne, *www.excellence-earlychildhood.ca/*.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (2003), « Financing ECEC Services in OECD Countries », OCDE, Paris.

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner et D.V. Masterov (2005), *Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation,* IZA Discussion Paper Series, n° 1575, Institute for the Study of Labor, Bonn, juillet.

Daycare Trust (2003), « Costs and Benefits of Universal Childcare. A Preliminary Economic Analysis for the United Kingdom », *www.daycaretrust.org.uk/mod/fileman/files/Cost_benefits_universal_ childcare.pdf*.

DLO (2001), Daginstitutionernes Lands-Organisation, Communication on SFOs *(skolefritidsordninger* or school-based leisure-time facilities), Copenhague.

EC Network on Childcare (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995,* Commission européenne, DGV, Bruxelles.

Fuller, B.C., A. Livas et M. Bridges (2005), « How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options », PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, Californie.

Gallagher, M. (2003), « Higher Education Financing in Australia », OCDE, Paris.

Giddens, A. (2003), *The Progressive Manifesto,* Cambridge Polity.

Gormley, W.T. et D. Phillips (2004), « The Effects of Universal Pre-K in Oklahoma: Research Highlights and Policy Implications », Georgetown University, Washington, DC.

HM Treasury (2004), « Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare. Summary of Consultation Responses », *www.hm-treasury.gov.uk*.

Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Les parents peuvent-ils se permettre de travailler ? Coût de la garde des enfants, impôts et prestations et incitations au travail », Document de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations, décembre.

Jensen, J. et D. Saint-Martin (2003), « New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State », *Canadian Journal of Sociology,* vol. 28(1), pp. 77-99.

Jensen, J. et D. Saint-Martin (2005), « Building Blocks for a New Social Architecture: The Lego™ Paradigm of an Active Society », Paper from the project Fostering Social Cohesion: A Comparison of New Policy Strategies, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Kagan, S.L. et E. Rigby (2003), *Policy Matters: Improving the Readiness of Children for School: Recommendations for State Policy,* The Children's Project, Washington, DC.

Keating, D.P. et C. Hertzman (1999), *Developmental Health and the Wealth of Nations,* Guilford, Londres.

Kvist, J. (2002), « Changing Rights and Obligations in Unemployment Insurance », in: R. Sigg et C. Behrendt (dir. pub.), *Social Security in the Global Village,* International Social Security Series n° 8, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp. 227-245.

Lamb, M.E. (1998), « Non-parental Child Care: Context, Quality, Correlates and Consequences », in W. Damon, *I.E.* Sigel et K.A. Renninger (dir. pub.), *Handbook of Child Psychology* (vol. 4), *Child Psychology in Practice* (5e éd.), Wiley, New York.

Lee, S. (2004), « Women's Work Supports, Job Retention and Job Mobility », *Research-in-Brief,* Institute for Women's Policy Research, *www.iwpr.org*.

Leseman, P. (2002), « Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds », OCDE, Paris.

Loveless, T, et J.R. Betts (dir. pub.) (2005), *Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Education Policy,* Brookings Institution Press, Washington, DC.

Mahon, R. (2006), « The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints », in J. Lewis (dir. pub.), *Children, Changing Familie and Welfare State,* Edwin Elgar, Londres.

Martin, J. et M. Pearson (2005), « Il est temps de changer d'approche. Activer les politiques sociales », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 248, mars.

McCain, M et F. Mustard (2002), *The Early Years Study. Three Years Later,* Ontario Founders Network, Toronto.

McKay, H., L. Sinisterra, A. McKay, H. Gomez et P. Lloreda (1978), « Improving Cognitive Ability in Chronically Deprived Children », *Science,* vol. 200.

Ministère de la Santé, des Affaires sociales et des Sports (2005), Loi sur la jeunesse et l'accueil des enfants La Haye, Pays-Bas.

Mooney, A., C. Cameron, M. Candappa, S. McQuail, P. Moss et P. Petrie (2003), *Early Years and Childcare International Evidence Project: Quality,* Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, Londres.

Moser, T. (2005), Communication, Sofia Education Conference.

Myers, R. (2004), *In Search of Quality in Programmes of Early Childhood Education and Care,* UNESCO EFA, Global Monitoring Report, 2004.

NICHD Early Childcare Research Network (1997a), « The Effects of Infant Child Care on Infant-mother Attachment Security, Results of NICHD Study of Early Child Care », *Child Development,* vol. 68(5), pp. 860-879.

NICHD Early Childcare Research Network (1997b), « Familial Factors Associated with the Characteristics of Non-maternal Care for Infants », *Journal of Marriage and Family,* vol. 59, pp. 389-408.

NIEER (2004), « Pre-School Policy Matters », Issue 6, NIEER, Rutgers University, NJ.

OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE,* chapitre 2, « Les femmes au travail : qui sont-elles et quelle est leur situation ? », OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 3, OCDE, Paris.

OCDE (2004, 2005), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Prentice, S. (2005), « For Profit Child Care: Past Present and Future », Occasional Paper 21, Childcare Resource and Research Unit, Toronto.

PricewaterhouseCoopers (2004), « Universal Early Education and Care in 2020: Costs, Benefits, and Funding Options », A Report for Daycare Trust and the Social Market Foundation.

Purcell, G. (2001), Communication personnelle au cours de la réunion de Stockholm sur le thème *Petite enfance, grands défis*, juin.

Ramey, C.T. et S.L. Ramey (1998), « Early Intervention and Early Experience », *American Psychologist,* vol. 53, pp. 109-120.

Rutter, M., H. Giller et A. Hagell (1998), « Antisocial Behavior by Young People », Cambridge University Press, New York.

Sadowski, M. (2006), « Degrees of Improvement », *Harvard Education Letter,* vol. 22(1), pp. 1-4.

Schweinhart, L.J. et D.P. Weikart (1996), « Lasting Differences: The High/Scope Pre-school Curriculum Comparison Study through Age 23 », Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation, No. 12, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

United Kingdom Inland Revenue (2004), *Quarterly Statistics: Tax Credit,* IR, Londres.

Vermeer *et al.* (2005), *Quality of Dutch Child Care Centres: Trends in Quality in the Years 1995-2005,* University of Leiden, Pays-Bas.

Waters Boots, S. (2005), « Building a 21st Century Economy: The Case for Investing in Early Childhood Reform », Early Childhood Initiative Issue Brief, New America Foundation, décembre.

Werner, E.E. et R.S. Smith (1982), *Vulnerable but Invincible: A Longitudinal Study of Resilient Children and Youth,* McGraw-Hill, New York.

Young, M.E. (2002), *From Early Child Development to Human Development,* Banque mondiale, Washington, DC.

Zeitlin, M., H. Ghassemi et M. Mansour (1990), Positive Deviance in Child Nutrition: With Emphasis on Psychosocial and Behavioural Aspects and Implications for Development, United Nations University Press, Tokyo.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 6

Amélioration de la qualité et de l'assurance qualité par une approche participative

Pour maintenir ou améliorer les normes de qualité, Petite enfance, grands défis *(OCDE, 2001) recommandait d'une part un pilotage efficace des systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) par les gouvernements et, d'autre part, des approches d'inspiration participative et associative de la qualité. Consacré à ces approches, le chapitre 6 passe en revue l'état de la réglementation dans l'ensemble des pays – dans les services destinés aux enfants de moins de 3 ans dans les pays disposant de services intégrés et dans le secteur de l'éducation préscolaire. Certains progrès accomplis dans le domaine de la réglementation sont présentés.*

Le présent chapitre examine ensuite la question des cadres pédagogiques, outil essentiel aussi bien pour mener des consultations démocratiques que pour formuler des orientations gouvernementales. Deux approches différentes en matière de programmes sont identifiées : l'approche par l'éducation préscolaire et l'approche par la pédagogie sociale. Les caractéristiques des deux approches sont comparées par référence à un certain nombre de critères.

L'implication des parents dans l'accueil et l'éducation des jeunes enfants est une autre question examinée. Lorsque les parents sont encouragés à faire des exercices de lecture spécifiques avec leurs enfants et qu'on leur montre comment procéder, les compétences dans le domaine du langage et de la pré-alphabétisation des enfants s'en trouvent améliorées. Les recherches menées au Royaume-Uni sur le projet EPPE (Effective Provision of Pre-school Education) *concluent que l'aide des parents lorsque les enfants commencent à lire et à écrire a un impact encore plus grand sur les résultats de l'enfant que la classe sociale : ce n'est pas ce que sont les parents mais ce qu'ils font qui compte le plus.*

Le chapitre se termine par un examen des pratiques de suivi qui aident et encouragent le personnel à préserver et à améliorer la qualité. On y trouve également un bref survol des initiatives prises par les pays pour promouvoir une culture de débat sur la qualité et de l'évaluation dans les services d'EAJE – informations qui peuvent être complétées en consultant la section relative aux « avancées » dans les différents profils nationaux.

La hausse des investissements consacrés par les gouvernements à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants (EAJE) s'est accompagnée d'un souci croissant de qualité. Pour les gouvernements, améliorer la qualité signifie s'assurer que les normes nécessaires en matière de programme sont en place et que les enfants se développent et apprennent conformément aux objectifs qu'ils ont fixés pour ce secteur. Pour garantir la qualité, *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) recommandait deux stratégies : d'une part, un pilotage efficace des systèmes d'EAJE par les gouvernements et, d'autre part, l'amélioration de la qualité par des approches participatives et volontaires. Ces deux stratégies sont complémentaires et nécessaires. L'accréditation de la NAEYC (*National Association for the Education of Young Children* – Association nationale pour l'éducation des jeunes enfants) aux États-Unis, les processus de documentation des programmes à Reggio Emilia ou les pratiques de réflexion dans les pays nordiques sont autant d'exemples de ce qui peut être accompli si l'on se préoccupe de la qualité. Toutefois, il ressort de l'examen réalisé que les efforts volontaires des prestataires doivent être soutenus par un engagement des pouvoirs publics ou des collectivités locales visant à définir, financer et faire appliquer dans l'ensemble des services un minimum de normes. Sans une approche dynamique de la part du gouvernement, il est peu probable que les initiatives prises par les prestataires en matière de qualité perdurent.

Parallèlement, les réglementations ont davantage de chances d'être effectivement appliquées si les autorités s'engagent dans un système de consultation pour élaborer et gérer leur politique et établissent un consensus général sur la nécessité et la pertinence des normes. Il est naïf de croire que l'on peut laisser l'amélioration de la qualité au simple jeu de la concurrence sur le marché. Le marché n'est efficace que là où il est bien implanté. Sauf dans quelques niches, comme la fourniture par les grandes entreprises de services d'accueil des jeunes enfants, le marché assure peu de services dans la plupart des pays de l'OCDE, en particulier dans les zones les plus pauvres où ils sont le plus nécessaires. L'examen des politiques d'EAJE incite à penser que les gouvernements ont un rôle essentiel pour élaborer et faire appliquer des normes en matière de programmes et mettre en place des systèmes d'accueil de la petite enfance forts et équitables.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

- Élaborer des normes réglementaires pour toutes les formes de prestation de services, appuyés par des investissements coordonnés.
- Promouvoir les processus participatifs dans la définition et la mise en application de la qualité. Au-delà des normes minima assurées par les réglementations de base, la définition et la mise en application de la qualité devraient être des processus participatifs et démocratiques, impliquant différents groupes dont les enfants, les parents, les familles et les professionnels qui travaillent avec les enfants. Les approches participatives peuvent

prendre de nombreuses formes. *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) recommandait deux stratégies :

- En consultation avec les parties prenantes, établir un cadre d'orientation pour les programmes destiné à l'ensemble du pays et centré sur les normes et les valeurs régissant l'éducation et l'accueil des jeunes enfants
- Établir un suivi qui engage et soutienne le personnel, les parents et les enfants.

1. Qualité et réglementation en matière d'EAJE

Lorsqu'on essaie d'évaluer les systèmes d'accueil de la petite enfance, on peut examiner différents aspects de la qualité (voir, par exemple, Dahlberg *et al.*, 1997 ; Myers, 2004 ; Tietze et Cryer, 2002) :

- *La qualité des orientations :* Par qualité des orientations on entend le type et le degré d'attention qu'un gouvernement porte à la politique de la petite enfance, notamment à travers la législation, la réglementation et les initiatives nationales. Par exemple, il est clair que depuis dix ans, les gouvernements suédois et britannique ont mis un soin particulier à définir ces orientations. Voici quelques-unes des questions soulevées par ces orientations. Faut-il s'orienter vers le marché, vers un système public, ou vers une combinaison des deux ? Doit-on privilégier l'accueil et la protection de base des jeunes enfants pendant que les parents travaillent ou envisager une approche axée sur le développement et l'éducation ? Faut-il mettre l'accent sur la préparation des enfants plus âgés pour l'école ou encore la création d'un système plus intégré dans lequel l'accueil, l'éducation et la formation préscolaire des jeunes enfants deviennent un grand objectif national ? Les orientations des gouvernements influencent la formation et les principes pédagogiques des éducateurs de même que l'idée que se font les parents de l'accueil et de la formation des jeunes enfants. Elles ont plus de chances de faire l'objet d'un consensus et d'être respectées si elles résultent d'une vaste consultation des principales parties prenantes du secteur de la petite enfance, notamment les parents, et sont fondées sur les observations fournies par la recherche.
- *La qualité structurelle* (souvent définie aux États-Unis comme les normes de programmes) : Principalement du ressort des administrations, elle renvoie aux structures fondamentales nécessaires pour assurer la qualité dans les programmes d'accueil de la petite enfance et est obtenue grâce à une formulation et une application sans équivoque de la législation ou des réglementations. Des impératifs structurels peuvent définir notamment la qualité de l'environnement matériel des jeunes enfants (bâtiments, espace, extérieur, matériel pédagogique), la qualité et les niveaux de formation du personnel, un cursus approprié et correctement testé qui couvre tous les grands domaines du développement de l'enfant, des taux d'encadrement acceptables, des conditions de travail et de rémunération satisfaisantes pour le personnel, etc. Les exigences nationales en matière d'agrément reposent en général sur une sélection de normes structurelles. Aux États-Unis, on s'appuie souvent sur des sous-ensembles de normes de programmes, telles que les normes pour les salles de classe (concernant principalement la dimension des locaux et des groupes et les ratios enfants/personnel) et les normes en matière d'enseignement et de programmes (qui portent sur les méthodes pédagogiques, les objectifs des cursus, etc.).
- *Les concepts et pratiques éducationnels :* Les concepts et les pratiques éducationnels des centres sont généralement déterminés par le cadre national des programmes qui fixe les

principaux objectifs du système d'accueil de la petite enfance. Ces objectifs varient sensiblement d'un pays à l'autre et certainement d'une décennie à l'autre, mais tous les pays reconnaissent maintenant que le personnel de direction doit avoir une formation de haut niveau pour pouvoir atteindre les grands objectifs des programmes destinés à la petite enfance. Par exemple, les cinq objectifs proposés par le *National Education Goals Panel* (NEGP) américain en 1997[1] ou des objectifs généraux proposés pour l'éducation au vingt-et-unième siècle par le Rapport Delors (Delors, 1996) semblent particulièrement adaptés aux jeunes enfants : apprendre à être (former sa propre identité), apprendre à faire (par le jeu, l'expérimentation et les activités de groupe) ; apprendre à apprendre (grâce à un environnement d'apprentissage qui favorise l'intérêt et le choix et comprend des objectifs pédagogiques correctement centrés) ; et apprendre à vivre ensemble (au sein du centre de la petite enfance, sur un mode démocratique et respectueux des différences). Pour promouvoir un apprentissage fondé sur l'expérience et motivé dans chacun de ces domaines, il faut une pratique qui place la participation des enfants au centre du cursus et exige une formation spécifique des éducateurs de la prime enfance afin qu'ils acquièrent les compétences requises pour concrétiser ces objectifs. Les éducateurs de la prime enfance sont tenus en outre d'être en mesure de répondre à la complexification des structures familiales et de l'organisation sociale observée ces dix dernières années. De nouveaux concepts et pratiques éducationnels sont nécessaires. La formation traditionnelle des enseignants axée sur la salle de classe n'est plus suffisante pour faire face aux nouvelles responsabilités qui se font jour à l'égard des parents, des familles et des collectivités, ni à la diversité croissante à laquelle les éducateurs sont confrontés à l'intérieur de ces centres.

- *La qualité des interactions ou du processus* : La chaleur et la qualité de la relation pédagogique entre les éducateurs et les enfants, la qualité des interactions entre les enfants eux-mêmes et la qualité des relations au sein de l'équipe éducative figurent parmi les objectifs de processus les plus fréquemment cités. Depuis des décennies, les travaux de recherche s'accordent à reconnaître que la « qualité de la relation » est l'une des principales variables déterminant les résultats des enfants (voir, par exemple, AAP/APHA, 2002 ; NICHD, 2004 ; Rutter *et al.,* 2003). La relation pédagogique entre les enfants et les éducateurs semble être au maximum de son efficacité lorsqu'elle intègre l'attention, la formation et le souci du bien-être de chaque enfant, ainsi qu'un soutien professionnel pour l'apprentissage des enfants. Cette approche et cette relation intégrées se retrouvent dans la conception de la pédagogie qui caractérise la tradition de pédagogie sociale des pays nordiques et de l'Europe centrale (voir aussi *Note par pays pour l'Allemagne*, OCDE, 2004a ; Cohen *et al.*, 2004).
- *La qualité opérationnelle*, en particulier une gestion axée sur la réactivité aux besoins locaux, l'amélioration de la qualité et la création d'une équipe efficace : La qualité opérationnelle est assurée par une direction qui stimule et encourage le travail en équipe et le partage de l'information. Elle comprend : une planification régulière à l'échelon central et de la classe, la possibilité pour le personnel d'accroître continuellement ses compétences et d'avancer dans sa carrière, l'octroi de temps pour observer les enfants, les évaluer et constituer sur eux un dossier, le soutien aux performances du personnel sous la forme d'un accompagnement et d'un tutorat. La qualité opérationnelle peut aussi inclure des heures d'ouverture flexibles et adaptées (aux enfants) et la coordination des activités de base avec les autres services nécessaires, comme les services en dehors de l'école ou les services sociaux et médicaux et les dispositions pour les enfants ayant des besoins spéciaux. La qualité des normes opérationnelles dépend

dans une large mesure des compétences professionnelles du personnel de l'administration locale et des directeurs de centres.

- *Les normes de qualité ou de performances concernant les résultats des enfants :* Les services d'EAJE ont été créés non seulement pour faciliter l'accès au marché du travail ou d'autres objectifs, mais surtout pour améliorer le bien-être actuel et futur des enfants. Permettre aux enfants d'avoir des résultats positifs est l'une des principales raisons d'être des programmes d'EAJE dans tous les pays. Des différences entre les pays apparaissent s'agissant des résultats à privilégier. L'approche mettant l'accent sur les compétences linguistiques et logico-mathématiques caractérise la France et les pays anglophones (à l'exception de la Nouvelle-Zélande), pays qui adoptent l'approche axée sur la préparation à l'école. Elle inclut souvent l'appréciation des connaissances et des compétences que les enfants doivent avoir acquises à la fin de l'année. Les enfants peuvent être évalués dans les classes d'éducation préscolaire ou à l'entrée à l'école primaire afin de tester leurs progrès, généralement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul, mais aussi dans leur développement socio-émotionnel et leur santé en général. Il peut sans doute sembler tentant à des administrateurs de disposer d'un instrument de mesure annuel objectif du développement des jeunes enfants dans les domaines cités plus haut, mais le risque est de se focaliser sur le contenu de l'évaluation et d'éloigner les enseignants du travail relationnel et pédagogique de fond dont les jeunes enfants ont besoin. Les défenseurs de cette approche estiment que des évaluations régulières font partie de l'évaluation formative et donnent des informations précieuses pour les enseignants concernant les effets de l'enseignement dispensé sur chaque enfant, ce qui leur permet d'améliorer leurs méthodes.
- Cette approche n'est pas suivie au même degré par les autres pays et en fait elle est même souvent considérée comme inadaptée aux jeunes enfants[2]. Plusieurs pays, comme la Suède, préfèrent évaluer la performance des centres et hésitent beaucoup à recourir à des mesures axées sur les enfants ou à préconiser des normes détaillées d'apprentissage pour les jeunes enfants. Pourtant, les évaluations par échantillon national et les estimations des performances des centres sont utilisées pour mesurer les performances du personnel et des centres. Dans les centres, les progrès de chaque enfant sont mesurés de manière aussi discrète que possible, par exemple au travers d'une observation quotidienne systématique, d'un processus continu de collecte d'informations, d'établissement de dossiers sur les enfants, d'entretiens avec les parents, de profils d'apprentissage, d'enquêtes nationales par échantillon, etc. Un exemple de l'évaluation des centres est fourni par l'examen national des établissements préscolaires en Suède, publié en 2004 par l'Agence nationale de l'éducation (Skolverket, 2004).
- *Les normes destinées à créer des liens avec les parents et les associations et à les impliquer :* Ces normes sont moins souvent mentionnées que les autres normes concernant la qualité dans les réglementations et programmes nationaux, mais elles peuvent tenir une grande place dans les exigences relatives aux programmes ciblés et locaux d'EAJE. Les tâches incombant aux centres dans les quartiers défavorisés sont notamment les suivantes : créer des liens avec les parents et améliorer l'environnement familial d'apprentissage, être capable de s'adapter, sans préjugés, aux valeurs et aux normes culturelles locales, soutenir les groupes de femmes et de parents et les groupes de parents impliqués dans la gestion des centres, participer à une programmation intégrée avec les services chargés de l'emploi, des questions sociales et de la formation des adultes et être capable d'orienter vers d'autres services. On ne sait pas vraiment si les pays vont opter pour un nouveau

type d'éducateur pour mener à bien ce type de travail ou s'il suffit de former sur le tas le personnel chargé de la petite enfance afin qu'ils puissent travailler au sein d'équipes interdisciplinaires locales. Cette question est traitée plus en détail au chapitre 7.

2. L'état de la réglementation de l'EAJE dans les pays de l'OCDE

Étant donné que l'accueil et l'éducation des jeunes enfants en dehors du domicile se développent, la réglementation des services devient inévitablement une responsabilité des pouvoirs publics. Tous les pays imposent un contrôle préliminaire en matière de santé et de sécurité aux centres ou aux maisons habilités à accueillir des jeunes enfants. Ensuite, l'ampleur et les modalités de la réglementation varient sensiblement d'un pays à l'autre et souvent à l'intérieur d'un même pays, selon la région ou le type de services concerné(e). Un degré de réglementation approprié permet non seulement de définir et d'appliquer les normes en matière de santé, d'environnement et de programmes, mais garantit aussi un certain degré d'équité aux parents et aux enfants des quartiers défavorisés. Ces quartiers devraient pouvoir prétendre à des ressources structurelles (financement, bâtiments, matériel pédagogique, ratios enfants/personnel, enseignants qualifiés, etc.) d'un niveau au moins égal à la moyenne nationale. Les facteurs suivants renforcent considérablement l'efficacité de la réglementation :

- La définition au niveau national de normes minimales pour les programmes dans les domaines clés et leur acceptation par le secteur.
- Un financement et un soutien adéquats du système (ou programme) d'EAJE, afin que les prestataires puissent se conformer aux normes de qualité des programmes attendues[3].
- Une approche participative et démocratique de la définition et de la mise en œuvre des normes et de l'amélioration de la qualité.
- Le fait que le gouvernement ou un organisme national assure la direction, fournisse une assistance technique, veille au perfectionnement du personnel et prenne d'autres mesures d'incitation pour aider les prestataires et le personnel à améliorer tous les aspects de la qualité.
- La présence d'organismes de contrôle et d'appui efficaces à l'échelon local.

La réglementation des services aux enfants de 0 à 3 ans

Dans bien des pays de l'OCDE, le degré de réglementation des services destinés aux enfants de moins de 3 ans est préoccupant. Une enquête réalisée par l'OCDE sur les normes à respecter dans les programmes a montré que les exigences minimales concernant les critères d'agrément des services d'accueil familial de jour sont très variables dans l'ensemble des pays examinés (OCDE, 2004b) (voir tableau 6.1). Ces critères vont d'un simple enregistrement suivi d'une inspection initiale (et unique) des conditions sanitaires et de sécurité à un enregistrement assorti d'inspections annuelles de ces conditions (ce qui est la forme d'agrément la plus courante imposée aux prestataires) ou bien – dans le meilleur des cas – à un agrément subordonné à certaines exigences concernant le personnel et les normes des programmes, une inspection pédagogique annuelle, l'obligation d'assurer une formation et une supervision pédagogique régulièrement effectuée par un organisme d'inspection homologué. Dans de nombreux pays, la majorité des prestataires de services d'accueil de jour ne sont pas agréés et, hormis une limitation légale du nombre d'enfants pouvant être accueillis, ils peuvent échapper à toute réglementation.

Tableau 6.1. **Exigences nationales dans certains pays de l'OCDE pour l'accueil familial de jour et les crèches agréés et l'éducation préscolaire publique**

Pays	Accueil familial de jour agréé	Crèches agréées	Éducation préscolaire publique
Australie	Niveau 2/3	Niveau 3	Niveau 4
Autriche	Niveau 2/3	Niveau 3	Niveau 4
Belgique fr.	Niveau 2/3	Niveau 4	Niveau 4
Canada	Niveau 1/2	Niveau 2/3/4 (selon la province)	Niveau 4
Corée	Niveau 2	Niveau 2	Niveau 4
Hongrie	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 4
Irlande	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 4
Portugal	Niveau 1	Niveau 3	Niveau 4
Suède	Niveau 4	Niveau 4	Niveau 4

Niveau 1 : Enregistrement assorti d'une inspection initiale des conditions sanitaires et de sécurité.
Niveau 2 : Enregistrement assorti d'inspections annuelles des conditions sanitaires et de sécurité.
Niveau 3 : Enregistrement assorti d'inspections annuelles, de l'obligation de suivre un cursus ou un programme de développement officiel et exigences minimales de certification du personnel.
Niveau 4 : Enregistrement assorti d'inspections annuelles, de normes de programmes ou de qualité, d'une certification du personnel, d'une formation en cours de service et d'une supervision pédagogique régulièrement effectuée par un organisme d'inspection accrédité.

Source : Informations fournies à l'OCDE par les pays concernés, 2004b.

La faiblesse de la réglementation est particulièrement préoccupante dans les pays où la majorité des jeunes enfants fréquentent des structures non agréées avant que l'éducation préscolaire publique ne commence. Même si, aux États-Unis, les conseils de l'éducation de la plupart des états fixent des normes opérationnelles minimales pour les programmes de pré-jardin d'enfants et de jardin d'enfants publics (enfants de 3, 4 et 5 ans), 37 états ne demandent pas de formation ou alors une formation minimale aux prestataires du secteur privé qui assurent la majorité des services d'accueil des enfants de moins de 3 ans (Kagan et Rigby, 2003). Les niveaux de formation et les conditions de travail de la plus grande partie du personnel de ce secteur sont médiocres et un taux annuel de rotation des effectifs de 35 % n'est pas rare[4]. On observe une situation similaire dans d'autres pays de l'OCDE chaque fois que les autorités ne légifèrent pas suffisamment dans le secteur de l'accueil des enfants, ne font pas appliquer de normes de qualité ou ne prennent pas de mesures incitatives suffisantes pour que les prestataires se conforment à la législation. En fait, dans plusieurs pays, comme le Canada ou l'Irlande, qui figurent parmi les pays récemment examinés, la majeure partie des services d'accueil des enfants fournis par le secteur privé n'est en général soumise qu'à des règles minimales de santé et de sécurité. Parallèlement, les recherches effectuées aux États-Unis laissent penser que dans le domaine de l'EAJE, la fixation par le gouvernement d'une réglementation et de normes d'agrément et de programmes appropriés se traduit toujours par une amélioration de la qualité (voir par exemple les études *Cost, Quality and Outcomes* réalisées en 1995 et 1999 ; Helburn et Howes, 1996 ; et Phillipsen *et al*., 1997).

La situation est plus rassurante dans les systèmes publics intégrés d'EAJE au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède. Comme dans ces pays les pouvoirs publics ont la situation bien en main par le biais de la législation et que les autorités locales exercent une forte influence sur tous les services d'EAJE puisqu'elles sont responsables du financement, de l'agrément et du suivi, la réglementation y est beaucoup moins contestée. Les conceptions fondamentales relatives aux normes des programmes et aux objectifs de l'EAJE suscitent l'adhésion de tous et des financements suffisants sont accordés aux prestataires de services pour leur permettre de respecter les normes fixées.

La réglementation dans les systèmes d'éducation préscolaire

Une réglementation claire définie à l'échelon national ou des états est une caractéristique plus fréquente des systèmes publics d'éducation préscolaire que du secteur de l'accueil. Dans l'éducation de la petite enfance, les normes structurelles de base ou le profil de qualité arrêté par chaque pays, en ce qui concerne par exemple l'adéquation des locaux, les taux d'encadrement, les cadres géographiques, la formation et les diplômes du personnel et l'engagement organisé des parents, sont généralement respectés. Cependant, l'interprétation et l'application pratique de ces indicateurs peuvent varier, en particulier s'agissant des bâtiments, des taux d'encadrement, des diplômes des éducateurs et du rôle des parents. Les examens de l'OCDE montrent que les taux d'encadrement imposés par la réglementation pour les enfants de 3 à 6 ans vont de sept enfant pour un adulte dans les pays nordiques à 25 enfants pour un adulte en Corée, en France, en Irlande et au Mexique. En outre, la réglementation est plus ou moins respectée et de nombreux pays accordent des dérogations concernant les qualifications exigées du personnel. Cependant, aucune dérogation à grande échelle n'a été observée dans le secteur de l'éducation préscolaire, sauf dans certains états des États-Unis où, d'après Kagan et Rigby (2003), 14 états accordent des exemptions d'agrément pour les crèches, les établissements préscolaires ou les pré-jardins d'enfants et 13 des exemptions d'agrément pour les écoles confessionnelles.

3. Les initiatives destinées à améliorer la réglementation et les normes de qualité

Au cours des examens, les équipes d'examinateurs de l'OCDE ont observé de nombreuses initiatives positives visant à améliorer la réglementation et les normes de qualité dans les services d'EAJE :

- *La subordination du financement à la qualité des programmes :* Certaines administrations nationales et certains états subordonnent les niveaux de financement à la mesure dans laquelle les normes des programmes dépassent les exigences de base à satisfaire pour obtenir l'agrément. En Australie, les fournisseurs doivent respecter les exigences du programme d'assurance qualité pour rester éligibles au soutien financier du gouvernement australien. Le régime d'assurance qualité englobe tous les services d'accueil de jour à temps plein, l'accueil familial de jour et les services de garde en dehors des heures d'école. Si les services ne sont pas enregistrés et ne satisfont pas au processus d'accréditation de la qualité (NCAC, 2006), l'éligibilité à l'allocation de garde des enfants est refusée. Plusieurs états américains dont la Géorgie, le New Jersey et l'État de New York utilisent un système de remboursement des subventions différencié pour encourager les prestataires à dépasser les exigences minimales en matière d'agrément, c'est-à-dire qu'ils versent des subventions plus élevées pour l'accueil des enfants à ceux qui assurent des services de plus haute qualité. Des états tels que la Californie ont recours à des contrats pour améliorer les normes et les performances des centres d'accueil des enfants. Parallèlement, le gouvernement coréen a récemment proposé un financement par bons au système de qualité *hakwon* (académies privées), si les prestataires acceptent le cursus national des jardins d'enfants, la certification des enseignants de jardin d'enfants et les réglementations nationales en matière de contrôle et d'environnement. Ces stratégies exigent un engagement fort de la part des pouvoirs publics, car des financements importants sont nécessaires pour atteindre des normes élevées (en particulier pour relever les qualifications des éducateurs ou abaisser les ratios enfants/personnel).

- *La conjugaison de mesures réglementaires et budgétaires pour décourager les services non agréés* : En Australie et en Belgique, par exemple, les parents peuvent bénéficier de déductions fiscales ou de chèques-garderies uniquement s'ils utilisent les services d'accueil de jour – publics ou privés – enregistrés et contrôlés par les autorités publiques. Au Danemark, la loi interdit purement et simplement de faire garder contre rémunération plus d'un enfant par une personne non agréée extérieure à la famille.
- *Une meilleure organisation de l'accueil familial de jour* : Dans la plupart des pays, le secteur de l'accueil familial de jour ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat et la formation y est insuffisante. Certains gouvernements ont néanmoins défini des normes précises concernant l'agrément dans ce secteur et encouragent les personnes qui gardent des enfants à adhérer à des réseaux municipaux ou à des associations d'assistantes maternelles. Les collectivités locales concluent ensuite des contrats avec ces associations et leur accordent des financements, pour qu'elles se chargent d'améliorer la qualité des services et d'assurer la formation professionnelle des personnes assurant un accueil familial de jour. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Canada, en France, en Hongrie, en Norvège et en Suède, bien que dans plusieurs de ces pays les services professionnels de garde des enfants soient encore peu développés et que les dispositifs de garde non agréés assurée par d'autres personnes que les parents restent encore largement utilisés.
- *L'élaboration de normes volontaires, de codes de déontologie et de directives* : C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Les directives volontaires élaborées aux États-Unis par la *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC), la *National Early Childhood Program Accreditation* (NECPA) et la *National Association for Family Child Care* (NAFCC) ont des répercussions positives sur un large éventail de services. En particulier, les critères de performances d'accréditation de la NAEYC sont devenus des références pour les services d'EAJE assurés dans des centres dans l'ensemble des États-Unis et ils sont aussi largement utilisés à l'échelle internationale.
- *Le recours à des cadres de réglementation* : Des cadres réglementaires stricts et détaillés ont été mis en place dans de nombreux pays. En 2001, le Royaume-Uni a introduit des normes nationales pour l'accueil et l'éducation des enfants de moins de 8 ans, fixant une référence nationale de qualité en dessous de laquelle aucun prestataire ne devait tomber. À la suite de l'adoption de la loi de 2005 relative à l'accueil de la prime enfance, ces normes sont en cours de réexamen et couvriront désormais tous les services aux enfants et aux jeunes. Un nouveau cadre d'inspection intégré est aussi mis actuellement au point pour appliquer ces normes. Aux États-Unis, plusieurs états ont récemment légiféré pour mettre en place des cadres réglementaires détaillés pour tous les services à la prime enfance qui bénéficient de financements publics, soit directement, soit indirectement. Dans l'Arkansas, le règlement intitulé *Rules Governing the Arkansas Better Chance Program* (pour les enfants considérés à risque), témoigne d'une ferme volonté de relever les normes des programmes bien au-delà des normes d'agrément ou des normes opérationnelles minimales fixées par la plupart des états (voir encadré 6.1).
- *L'utilisation de systèmes d'évaluation* : D'autres états américains, comme l'Arizona, l'Iowa et le Wisconsin, ont mis en place des systèmes d'évaluation pour encourager les prestataires à améliorer leurs services et pour donner aux parents les informations dont ils ont besoin pour choisir un programme de qualité pour leurs enfants. Ces systèmes d'évaluation (souvent basés sur le programme *Head Start* ou sur les travaux de la NAEYC)

fournissent des informations sur les normes en vigueur pour les programmes, c'est-à-dire sur des indicateurs tels que les taux d'encadrement, ou le niveau de formation des personnes chargées de garder les enfants ou des enseignants. Ils donnent des renseignements précieux aux parents et permettent d'améliorer le financement des meilleurs prestataires, qui reçoivent une subvention de l'état plus élevée pour accueillir les enfants issus de milieux à faibles revenus ou à risque.

Encadré 6.1. **Règles régissant l'*Arkansas Better Chance Program* (ABC), États-Unis**

En plus de définir des critères d'éligibilité au programme applicables aux enfants et aux prestataires, les règles régissant le programme ABC portent sur cinq domaines essentiels :

Les taux d'encadrement et la dimension des groupes : Les ratios enfants/personnel dans la salle de classe ne doivent pas dépasser 4/1 pour les nourrissons de moins de 18 mois, 7/1 pour les tout-petits de 18 mois à 3 ans et 10/1 pour les enfants de 3 à 5 ans. La dimension maximale des groupes pour ces tranches d'âge est respectivement de 8, 14 et 20 enfants.

Profils et composition du personnel et formation professionnelle : Le personnel est divisé en trois catégories, chacune devant avoir des qualifications minimales : les enseignants principaux doivent posséder une licence ou une maîtrise en sciences de l'éducation des jeunes enfants (ou un autre diplôme centré sur le développement de l'enfant), les enseignants de classe, un diplôme d'études universitaires générales en éducation des jeunes enfants (deux ans d'enseignement supérieur) et les assistantes paraprofessionnelles, un certificat en développement de l'enfant. Le personnel de l'ABC doit aussi refléter la diversité ethnique des enfants participant au programme. Les enseignants principaux sont responsables du cursus, de la planification des programmes et de la supervision des assistantes et doivent suivre 30 heures de formation professionnelle par an, les assistantes ayant droit à 20 heures. Chaque classe doit être tenue par un enseignant et une assistante. Les centres ayant quatre salles de classe doivent employer deux enseignants principaux, deux enseignants de classe et quatre assistantes para professionnelles.

Normes des programmes et cursus : Les programmes doivent être adaptés au développement de l'enfant et individualisés pour satisfaire les besoins de chaque enfant. Les centres suivent les directives de la NAEYC et le Cadre ECE de l'Arkansas. En plus d'environnements bénéficiant d'installations supplémentaires (équipements et matériel pour les enfants, zones par centres d'intérêt et coins apprentissage, activités extérieures planifiées de manière adéquate), les programmes comprendront des unités et objectifs thématiques relevant des domaines suivants : diversité culturelle, apprentissage socio-émotionnel, apprentissage créatif et esthétique, développement cognitif, développement physique et langage. Les enseignants doivent mettre en place et entretenir des dossiers pour chaque enfant comprenant des échantillons de son travail et les observations des parents et des enseignants. Le programme de la journée doit respecter un équilibre entre les activités à l'intérieur et à l'extérieur, les plages de repos et d'activité, la division entre travail individuel ou en petits groupes et grands groupes, les activités de grosse ou de fine motricité, les activités où l'enfant ou bien l'enseignant prend l'initiative. Un repas et une collation sont fournis gratuitement aux enfants défavorisés et le temps des repas et des autres activités routinières est utilisé pour l'apprentissage fortuit. Des mesures particulières doivent être prises pour faciliter les transitions des enfants d'un programme ou d'un groupe d'âge à un autre, spécialement la transition vers l'école maternelle publique.

Encadré 6.1. **Règles régissant l'*Arkansas Better Chance Program* (ABC), États-Unis** *(suite)*

Évaluation de l'enfant, bilan en matière de développement et de santé : Tous les enfants des programmes ABC doivent être soumis à un bilan complet de santé et de développement pour déterminer leurs besoins individuels. Le bilan de santé portera sur : la croissance et la nutrition, l'évaluation du développement, l'état neurologique et cardiaque, la vision, l'audition, la dentition, l'immunité, des analyses de sang et d'urine. Le bilan de développement couvrira les domaines suivants : le vocabulaire, l'intégration visuelle et motrice, le développement du langage et du discours, les compétences en motricité fine et grosse, les compétences sociales et les étapes du développement. Une étude longitudinale complète sera aussi réalisée pour évaluer le programme ABC sur une longue période et vérifier qu'il atteint ses objectifs.

Implication des parents et des associations : Chaque programme doit comprendre un manuel et un projet d'implication des parents qui prévoit des modalités de participation des parents au fonctionnement et à la conception des programmes. Ce projet comprendra l'examen par les parents des programmes, des conférences à leur intention et une méthode pour les associer à l'expérience éducative des enfants. Une politique de la « porte ouverte » aux parents sera aussi mise en place pour les encourager à se rendre dans la classe et à participer à ses activités.

4. L'utilisation de cadres pédagogiques et de programmes

Au cours de la dernière décennie, une évolution majeure est intervenue dans le domaine de la petite enfance, avec la publication d'une multitude de nouveaux programmes à l'échelle des pays ou des états (l'Allemagne en a un pour chacun de ses 16 *Länder*). À la différence des programmes de l'enseignement primaire traditionnel imposés au niveau central, les programmes de l'EAJE revêtent souvent la forme de cadres pédagogiques concis, formulés en consultation avec les principales parties prenantes. Ces cadres, qui autorisent une marge d'interprétation au niveau local, déterminent les objectifs de qualité généraux et indiquent comment ils peuvent être atteints. Ils encouragent également chaque centre à formuler un programme plus détaillé. De nombreux gouvernements ont introduit des programmes dans les services destinés aux plus de 3 ans (Corée en 1969, Australie-Queensland en 1997, Angleterre en 1999, 2000 et 2002, Écosse en 1999, Irlande en 2004, Allemagne en 2004-05). Certains pays ont également élaboré un tronc commun ou un cadre pédagogique pour les enfants de 0 à 6 ans (Danemark 2004, Finlande 1996[5] et 2003, Norvège 1996 et 2005, Suède 1998) et certains ont formulé des directives pour la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans (Angleterre 2005). Des programmes de ce type contribuent à uniformiser la qualité pour l'ensemble des groupes d'âge et des types de services, à guider et aider le personnel spécialisé dans leur pratique, à faciliter la communication entre le personnel et les parents ainsi qu'à garantir la continuité de la pédagogie entre l'EAJE et l'école. La Corée, la France, l'Irlande et le Mexique sont au nombre des pays qui, depuis 2000, ont entrepris de mettre en place des programmes nationaux et ont révisé ou parachevé leurs programmes existants. La Corée procède en 2006 au réexamen de son septième programme pédagogique national consacré aux maternelles. L'Angleterre formule actuellement un nouveau curriculum, *Early Years Foundation Stage*, destiné aux enfants de 0 à 6 ans.

Les cadres pédagogiques nationaux peuvent inclure des éléments très divers, mais en général, ils définissent les objectifs principaux des services à la petite enfance pour un pays

donné. Sans ces directives, le personnel qui manque d'expérience ou de formation peut facilement s'en remettre par défaut aux instructions directes ou – si l'on admet que les enfants apprennent intuitivement lorsqu'ils sont placés avec d'autres enfants dans des environnements d'apprentissage enrichis – adopter une attitude de laisser-faire vis-à-vis de la programmation et de l'acquisition des compétences fondamentales. Parallèlement, les cadres doivent être assez flexibles pour permettre au personnel d'expérimenter diverses approches méthodologiques, didactiques et pédagogiques. Un cadre établi sur la base d'un accord permet de guider les pratiques dans l'ensemble d'un pays et, s'il s'adresse en priorité aux administrations et aux centres locaux, il peut assurer la mise en place de normes cohérentes dans différentes formes de services à la petite enfance. Il peut aussi garantir la continuité dans l'apprentissage des enfants qui approchent de l'âge de l'école obligatoire.

Selon les pays, les cadres pédagogiques couvrent et privilégient différents domaines. Ils peuvent accorder la priorité aux attitudes sociales et citoyennes dont un pays peut vouloir imprégner son éducation préscolaire (ministère de l'Éducation suédois, 1998), définir des domaines d'apprentissage importants (Angleterre, Department for Education and Skills [DfES], 2002) ou privilégier les exigences relationnelles et programmatiques des environnements permettant un apprentissage de qualité (États-Unis, Bredekamp et Copple, 1997 ; Harms *et al.*, 1998) ou encore, en France, aux États-Unis ou dans d'autres pays anglophones, établir des normes pour l'apprentissage par les enfants de la lecture, de l'écriture et du calcul. On peut observer que l'environnement et sa protection deviennent des thèmes majeurs de l'éducation des jeunes enfants dans plusieurs pays et programmes.

Dans plusieurs pays, les directives nationales ont été formulées à la suite d'un large processus de consultation, une procédure qui semble plus démocratique et respectueuse des souhaits des éducateurs et des parents. La qualité des programmes d'EAJE peut être définie en partant du point de vue des experts, mais les sens que lui donnent les enfants concernés, leurs parents, les professionnels locaux, les experts de la petite enfance et les agences nationales chargées des enfants constituent des apports essentiels. Pour que les objectifs fixés en matière de qualité puissent être acceptés par les professionnels et les parents, ils doivent tenir compte de ces points de vue. En résumé, les programmes les plus probants sont ceux dont les principes inspirent un large consensus et dont les objectifs principaux ont été définis en concertation avec de nombreux acteurs, dont le personnel, les parents et d'autres parties (Lindberg et Välimäki, 2004).

5. Deux grandes approches à l'origine des programmes d'EAJE

La plupart des pays de l'OCDE utilisent désormais un programme destiné aux services à la petite enfance, en particulier lorsque les enfants grandissent, ce qui revient à dire qu'une certaine structuration et orientation de l'expérience des enfants vers l'éducation est généralement acceptée. Les analyses effectuées par EUROSTAT montrent que les pays européens introduisent habituellement des domaines d'apprentissage structurés auprès des jeunes enfants à partir de 4 à 6 ans (EUROSTAT, 2000). Les domaines de connaissance préférés parmi ceux qui sont proposés sont les suivants : la nature et l'environnement, les rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul, la culture générale, les concepts et le raisonnement scientifiques. Les domaines d'apprentissage privilégiés dans les programmes officiels – en particulier dans les pays où les enfants sont évalués peu après leur entrée à l'école primaire – sont les fondements de la lecture, de l'écriture et du calcul. C'est précisément là que naissent les divergences dans la façon dont les pays définissent les programmes. Les pays ayant une tradition de pédagogie sociale n'excluent pas les

rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul, mais cherchent à maintenir un programme ouvert et global jusqu'à l'entrée des enfants à l'école et parfois jusqu'aux premières classes de l'école primaire. En revanche, les pays où l'éducation préscolaire a fait partie de l'école primaire ou lui a été étroitement associée ont tendance à privilégier la préparation à l'école et une approche plus scolaire des programmes et de la méthodologie.

S'agissant de l'élaboration des programmes, les différences entre les approches peuvent se caractériser par l'adoption d'une méthode d'apprentissage séquentielle dans les classes préprimaires, alors que la tradition de la pédagogie sociale privilégie un enseignement plus global. Dans la première, on choisit plusieurs domaines de développement, notamment les rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul, et les enseignants doivent aider les enfants à développer leurs niveaux de connaissances et de compétences dans chacun de ces domaines, selon des étapes soigneusement ordonnancées. L'enseignant sait à quel niveau en sont les enfants à un moment donné de l'année (il connaît la zone de développement proximale) et peut élever le niveau de complexité lorsqu'il estime que les enfants sont prêts à progresser. Cependant, comme le dit van Kuyk (2006), auteur de Piramide, un programme largement utilisé aux Pays-Bas :

> « *L'approche séquentielle est essentiellement tournée vers l'enseignant et offre peu de possibilités aux enfants de développer leur autocontrôle. La plupart du temps, les activités ne parviennent pas à exploiter la motivation intrinsèque des enfants parce qu'elles ne répondent pas réellement à leurs besoins et à leurs centres d'intérêt. Lorsque cette motivation intrinsèque fait défaut, l'enseignant devra faire plus d'efforts pour encourager les enfants à apprendre […] l'apprentissage devient artificiel et inintéressant. Les enfants recherchent un contexte d'apprentissage qui ait un sens, et lorsque les activités d'apprentissage sont décontextualisées, l'enseignant doit séduire les enfants avec des contextes fonctionnels et des activités ludiques. Même si les objectifs éducatifs sont très clairs dans l'approche séquentielle, les domaines de développement manquent de liens naturels et d'intégration.* »

Dans l'approche holistique, tous les domaines de développement sont abordés à travers le jeu et dans le cadre d'un travail général sous forme de projets qui encourage l'apprentissage actif et la multiplication des expériences dans les principaux domaines de développement. Avec l'aide d'enseignants expérimentés (ainsi que des parents et des enfants plus âgés), les jeunes enfants peuvent choisir leurs activités et organiser les projets – un excellent exercice d'autocontrôle et de développement, en plus d'être extrêmement motivant. Le travail à partir de projets offre également une possibilité réelle aux enseignants de stimuler et d'étendre la recherche de sens chez les enfants dans divers domaines. La langue, la négociation et la communication sont également fondamentales dans le travail en groupe. Certains projets font appel à l'expérimentation, aux mesures et aux hypothèses, par exemple les activités liées à la nature et à l'environnement, et d'autres s'appuient sur des notions telles que la responsabilité de sa santé ou la maîtrise des chiffres et d'opérations mathématiques simples, par exemple des projets relatifs aux provisions alimentaires et aux achats.

La tradition de l'éducation préscolaire

En France et dans les pays anglophones (sauf dans le programme néo-zélandais *Te Wharike*), les programmes préscolaires à destination des jeunes enfants sont généralement fortement centrés sur le développement cognitif et les rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul. Des raisons tenant à l'économie et au marché du travail peuvent expliquer ce centrage car les compétences en lecture, écriture, calcul et technologie sont considérées

comme des éléments indispensables de l'éducation dans les économies modernes. Une autre explication tient au fait que l'hétérogénéité et les différences sociales étant plus marquées dans les populations de ces pays, une méthode d'apprentissage ou d'instruction est nécessaire car de nombreux centres de la petite enfance peuvent accueillir une forte proportion d'enfants en risque d'échec scolaire. Dans ces circonstances, la priorité accordée à la langue et à la préparation à l'école peut être compréhensible, bien que l'étroitesse des locaux et l'importance des effectifs, en particulier dans les zones urbaines, puissent aussi contribuer à freiner des processus davantage centrés sur l'enfant. Dans les centres de la petite enfance de ces pays, on observe de nombreuses activités de lecture et d'écriture. Les activités organisées à l'initiative des enseignants et les activités en grands groupes dominent et une heure ou davantage d'apprentissage de la langue peut être prévue chaque jour.

Aux États-Unis, des programmes fédéraux contractuels, tels que *Head Start*, ont été rendus nécessaires pour formuler des normes de programmes et définir les résultats attendus des enfants (*Head Start* Bureau, 2001). Ce mouvement s'est amplifié avec le programme *No Child Left Behind* (NCLB) (voir encadré 6.2), qui demande aux états de publier chaque année des normes sur les acquis en lecture/langue et mathématiques et sciences du niveau 3 (8 à 9 ans) au niveau 12 (17 à 18 ans). Les districts scolaires chargés des services publics de jardins d'enfants ont aussi adopté des normes d'apprentissage et mis en place des stratégies pédagogiques plus pointues dans les services publics des jardins d'enfants. Aujourd'hui, la grande majorité des états américains a publié des normes pour l'apprentissage précoce des jeunes enfants, quatre d'entre eux couvrant aussi les enfants de moins de 3 ans (Scott-Little *et al.*, 2003). De nombreux états suivent le programme *Head Start* ou les directives NAEYC/NAECS/SDE[6] et sélectionnent un large éventail de domaines de développement pour les évaluer[7]. Cependant, dans la pratique, les états privilégient souvent les connaissances en langue/écriture et lecture et cognition/connaissances générales. Le Massachusetts, un état influent en matière d'éducation, ne parle que de contenus dans ses directives pour les expériences d'apprentissage préscolaire : apprentissage de l'anglais, des mathématiques, des sciences et de la technologie/ingénierie, de l'histoire et des sciences sociales, de l'éducation à la santé et des arts[8].

L'accent mis sur des normes d'apprentissage concernant la pré-alphabétisation et le calcul dans les services aux jeunes enfants aux États-Unis se justifie à plusieurs titres. Premièrement, et même si les critiques de l'apprentissage précoce de l'écriture et du calcul ignorent parfois cet aspect, les enfants s'intéressent en fait très tôt à la lecture et à l'écriture. Là encore, à la base de la formulation des normes sur l'écriture, la lecture et le calcul dans l'éducation préscolaire, on trouve une véritable préoccupation démocratique de voir tous les enfants bénéficier d'un départ équitable dans la vie, être soutenus dans leur développement précoce et entrer à l'école « prêts à apprendre ». La grande diversité de la composition de la population enfantine aux États-Unis (comme dans de nombreuses grandes villes européennes) exige que soit accordée une attention spéciale aux compétences de base en langue et aux connaissances générales nécessaires dans la société d'accueil. Ces savoirs peuvent être considérés comme acquis dans des sociétés plus homogènes, mais devenir, dans les sociétés multiculturelles, un enjeu en termes d'égalité des chances devant l'école aussi important pour les enfants de familles modestes que pour les enfants issus de l'immigration. Les normes d'apprentissage constituent aussi des références nécessaires dans un « système » de la petite enfance qui est bien souvent un patchwork de services et de programmes où les exigences en matière de réglementation et de personnel sont inégales, les organismes de tutelle multiples et les objectifs très

différents (Fuller *et al.*, 2005). La méthode des normes correspond aussi aux mécanismes d'assurance qualité employés dans le système éducatif global des États-Unis, qui met l'accent sur les résultats, l'identification et l'évaluation d'objectifs clairs, la réglementation et l'importance de la pratique pédagogique.

Cette démarche est généralement accueillie prudemment par les autres pays de l'OCDE. Pour beaucoup d'experts et d'administrateurs de la petite enfance, la définition de normes d'apprentissage, principalement dans les domaines de la logique et des mathématiques, remet en cause les conceptions traditionnelles des programmes de la petite enfance et fait craindre une scolarisation abusive des services aux jeunes enfants. Le fait de centrer désormais l'apprentissage précoce sur une multitude de compétences cognitives prédéfinies va à l'encontre des principes des fondateurs de la méthodologie de la petite enfance et de la forte tradition de pédagogie sociale existant en Europe du Nord et en Europe centrale. Il est nécessaire de poursuivre les recherches dans ce domaine et de prendre davantage en compte les aspects socioculturels. Ce que les jeunes enfants sont censés savoir et faire influence profondément la nature des programmes d'EAJE et donc les activités quotidiennes des jeunes enfants dans ces services. Les pays ne parviennent pas à s'entendre sur les compétences essentielles, les connaissances et les démarches pédagogiques les plus appropriées pour le développement des jeunes enfants.

La tradition de la pédagogie sociale

Les pays s'appuyant traditionnellement sur la pédagogie sociale poursuivent des objectifs sociaux qui vont au-delà de la préparation à l'école. Les objectifs démocratiques et participatifs du programme suédois ont déjà été évoqués. Un autre aspect de ce programme et de ceux des pays voisins est qu'ils ne sont pas normatifs au sens traditionnel du mot. Il s'agit plutôt de déclarations de principe présentant les valeurs et exigences principales de l'éducation préscolaire. Le but premier n'est pas de définir ce que les enfants doivent apprendre mais de fournir aux autorités locales et aux centres des directives sur les valeurs, les buts et les processus de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants.

Le programme norvégien ou Programme-cadre (ministère des Enfants et de la Famille, 1996), qui est le premier de ce type en Europe et est en cours de révision (2006), repose sur une approche globale de l'apprentissage[9]. « Cette démarche s'oppose à la conception selon laquelle l'éducation doit principalement structurer et délivrer un ensemble spécifique de connaissances en un laps de temps limité. » (*Rapport de base sur la Norvège*, 1998.) L'accent est mis sur les compétences de base acquises par les enfants grâce aux processus informels d'apprentissage des jardins d'enfants (*barnehage*). Ces compétences de base sont définies comme le développement d'aptitudes d'interaction sociale et le développement du langage et des compétences de communication dans le sens le plus large du terme. « Chez l'enfant, le jeu est important aussi bien par son contenu en tant que tel que parce qu'il constitue une méthode de travail » ; la recherche confirme ce point de vue (voir, par exemple, Winnicott, 1971 ; Bruner, 1990 ; Michelet, 1999). Des objectifs sont formulés pour le développement et l'apprentissage des enfants, aussi bien pour les compétences de base que pour cinq grands domaines d'apprentissage : la société, la religion et la morale ; les arts ; le langage, les textes et la communication ; la nature, l'environnement et la technologie ; les activités physiques et la santé.

Au Danemark, les jardins d'enfants privilégient aussi le « développement libre et créatif de l'enfant dans un contexte social » (Lund, 2005). Les pédagogues se sont opposés

Encadré 6.2. **Le cadre américain *No Child Left Behind* (NCLB)**

L'initiative *Good Start, Grow Smart* (GSGS), qui fait partie du cadre de politique NCLB, demande aux districts scolaires de fixer des objectifs pour les jeunes enfants fondés sur des travaux de recherche et alignés sur les normes en matière d'alphabétisation et de calcul établies pour l'enseignement élémentaire et secondaire. Cette initiative s'inscrit clairement dans le cadre NCLB, qui milite pour la responsabilisation, des progrès annuels suffisants, des enseignants plus qualifiés et une préparation plus ciblée des jeunes enfants avant leur entrée au jardin d'enfants (à 5 ans) aux rudiments de l'écriture et de la lecture et des mathématiques. Stimulés par cette initiative, la plupart des états ont établi des directives volontaires de l'apprentissage précoce qui indiquent clairement ce que les enfants doivent savoir et savoir faire lorsqu'ils entrent au jardin d'enfants. Comme dans le programme *Head Start*, des systèmes de responsabilisation sont mis en place, même si l'évaluation des enfants en dessous du niveau 2 n'est pas exigée et généralement découragée.

Promotion professionnelle pour les enseignants et les personnes assurant la garde des enfants

Good Start, Grow Smart. La NCLB n'inclut pas les enseignants de jeunes enfants et de pré-jardin d'enfants dans son exigence d'enseignants hautement qualifiés. En fait, dans la plupart des états, la formation exigée des personnes qui gardent des enfants est minimale et ne va pas au-delà d'un diplôme de fin de secondaire. Le secteur « souffre d'un taux de rotation élevé des enseignants, de rémunérations faibles et du manque de véritables perspectives de carrière. Le problème ne peut pas être résolu sans une forte augmentation des financements publics. La NCLB n'accroît pas sensiblement les financements pour améliorer la qualité de l'enseignement dans les programmes des jeunes enfants et des pré-jardins d'enfants » (Kauerz et McMaken, 2004). La loi comprend un Programme de promotion professionnelle pour les éducateurs de jeunes enfants, qui fournit des subventions aux partenariats assurant une promotion professionnelle de grande qualité aux éducateurs travaillant avec les enfants venant de familles à faibles revenus dans les quartiers très défavorisés.

Early Reading First

La NCLB comprend un programme de lecture intitulé *Early Reading First* pour les jeunes enfants d'âge préscolaire (de 3 à 5 ans) destiné à les préparer à démarrer l'école avec les compétences linguistiques, cognitives et de lecture précoce dont ils auront besoin pour devenir de bons lecteurs. Le programme cible les enfants venant de familles à faibles revenus, privilégie les activités de promotion professionnelle et repose sur des programmes fondés sur la recherche et les évaluations.

Le recours à la recherche

L'initiative GSGS reconnaît que l'apprentissage précoce est une des clés de la réussite scolaire et souligne l'importance de l'utilisation des dernières recherches en matière de lecture et d'écriture précoces pour aider les familles et les enseignants à promouvoir ces compétences auprès des jeunes enfants. Un programme de recherche de 45 millions USD étalé sur cinq ans cherchera à identifier les programmes et les méthodes pédagogiques en matière de prélecture et d'éveil au langage les plus efficaces pour les éducateurs et les personnes qui gardent de jeunes enfants. Aujourd'hui, les chercheurs reconnaissent que le développement du langage, en particulier la conscience des phonèmes et le vocabulaire, constitue le fondement de la maîtrise ultérieure de la lecture. Les chercheurs spécialistes de la lecture ont identifié des compétences de lecture, telles que l'aptitude à relier les lettres à des sons, et des pratiques, comme les techniques interactives de lecture, qui sont indispensables à la réussite des enfants.

Source : Kauerz et McMacken (2004).

à l'établissement d'un programme national jusqu'en 2004, lorsque la Loi sur le Programme pédagogique[10] est entrée en vigueur. Le nouveau programme donne la priorité à six domaines : le développement personnel des enfants ; les compétences sociales ; le langage ; le corps et le mouvement ; la nature et les phénomènes naturels ; et la compréhension de la culture, la sienne et celle des autres. En outre, chaque centre doit préciser les compétences et les expériences que les enfants doivent acquérir. Le personnel doit aussi reconnaître les différences entre les plus jeunes enfants (moins de 3 ans) et les plus âgés (de 3 à 6 ans) et en tenir compte. La notion de compétence est plus importante dans l'approche danoise (et nordique) que l'acquisition de connaissances, même si les compétences incluent des connaissances adaptées à la compréhension de l'enfant. Les Danois croient fermement que les centres d'accueil des jeunes enfants sont des institutions reposant sur la pédagogie sociale, avec une approche large et holistique du développement de l'enfant et ne devant pas être confondus avec les établissements d'éducation. De nombreux pédagogues danois interrogés estiment que : « Les compétences ne s'enseignent pas. Chaque enfant doit les acquérir par l'expérience. : Pour cette raison, les jardins d'enfants danois offrent en général aux enfants un environnement accueillant, qui leur permet de mener une large gamme d'expériences. Le concept de pédagogie est considéré comme crucial : une relation active avec les enfants qui englobe l'accueil des enfants, leur formation et leur éducation (voir aussi chapitre 3).

La crainte des Danois que la priorité accordée à l'apprentissage ou à l'éducation n'en vienne à dominer le travail pédagogique du jardin d'enfants et à saper son objectif fondamental (soutenir le développement global de l'enfant) n'est pas nécessairement partagée par les écoles Reggio Emilia ou les autorités suédoises. Les écoles Reggio Emilia sont connues non seulement pour leur conception démocratique de la société, mais aussi pour le niveau et la complexité de l'apprentissage générés par les enfants dans ces centres. À travers des projets librement choisis avec leurs enseignants, les enfants expérimentent divers aspects du monde qui les entoure (y compris leur expérience de la vie dans leur ville) et explorent les liens qui les unissent. Leurs pensées et ce qu'ils apprennent s'expriment au travers de nombreux modes d'expression (leurs propres mots, des projets, la peinture, la photo, des constructions, etc.) puis sont regroupés dans une documentation pédagogique. La richesse de l'expression – qui va bien au-delà d'un programme d'écriture/lecture et de calcul – reflète la place centrale donnée à la liberté d'investigation, à la culture et à l'imagination dans les *progettazione* de Reggio (Rinaldi, 1998). Ces centres atteignent un développement inégalé des sens, de l'imagination et de la créativité des jeunes enfants.

La pédagogie de Reggio influence aussi fortement les pratiques préscolaires en Suède, un pays qui accorde depuis quelques années une plus grande place à l'apprentissage et à l'éducation, tout en continuant à donner, à travers la pédagogie sociale, la priorité aux compétences sociales et au développement global de l'enfant. L'EAJE est considéré comme le fondement de la formation tout au long de la vie et est intégré depuis 1996 dans le système éducatif. Les initiatives prises depuis ont cherché à établir des liens plus étroits entre les établissements préscolaires, les services assurés pendant le temps libre (accueil des enfants d'âge scolaire) et l'école, traités comme des éléments de même importance du système éducatif. Un des objectifs annoncés par les autorités suédoises est de faire en sorte que la pédagogie des jeunes enfants, qui privilégie l'accueil, la formation et l'apprentissage, influence au moins les premières années de l'école obligatoire. Le travail de développement actuellement réalisé est centré sur l'intégration de la pédagogie des établissements préscolaires et des activités de temps libre dans l'éducation primaire et sur

la création de « lieux de rencontres pédagogiques » entre les trois types de services. À l'inverse des systèmes anglais ou français, les enfants ne sont pas notés ou évalués dans les établissements préscolaires ni au début du primaire en Suède.

> « … *tous les enfants devraient acquérir le désir et la curiosité d'apprendre et la confiance dans leur propre apprentissage, au lieu d'atteindre un niveau spécifié à l'avance de connaissances et de compétences. Les établissements préscolaires devraient être des lieux dédiés au jeu, à l'exploration et au goût de l'apprentissage, la pédagogie reposant sur l'image d'un enfant compétent, l'écoute des enfants et le respect de leurs pensées, de leurs théories et de leurs rêves. Cette éducation devrait constituer le fondement de la formation tout au long de la vie.* » (Martin-Korpi, 2005a.)

Cependant, cette approche globale du développement des jeunes enfants ne doit pas donner à penser que les normes sont absentes. Au contraire, les centres préscolaires (et non les enfants) doivent rendre compte, dans leur rapport annuel sur la qualité, de la manière dont ils atteignent leurs buts et leurs objectifs. Dans cet exercice, l'opinion des parents et de l'ensemble de la société est véritablement prise en compte. Dans les centres, les progrès des enfants sont aussi régulièrement – quoique discrètement – évalués grâce à l'observation, la collecte d'informations ou des entretiens avec les parents. Les performances du personnel sont également estimées régulièrement, à l'aide de rapports ou d'autres processus internes, mais aussi de l'extérieur, par les conseillers et inspecteurs pédagogiques municipaux et par des enquêtes régulières réalisées par l'Éducation nationale (en Suède) ou l'Agence d'aide sociale (au Danemark et en Finlande). L'un des exemples les plus rigoureux d'évaluation des centres est fourni par l'examen national des établissements préscolaires en Suède, entrepris en 2004 par l'Agence nationale de l'éducation (Skolverket, 2004).

La manière dont on conçoit l'enfant est aussi importante pour l'élaboration des programmes (Soto Guzman et Reveco, 2004 ; Rayna et Brougère, 2000 ; Rayna *et al.*, 1996). Par exemple, le Programme-cadre norvégien considère l'enfance comme une phase de la vie ayant une valeur intrinsèque. On reconnaît explicitement le droit du jeune enfant au bien-être, à l'autonomie et à la liberté. L'enfance ne consiste pas seulement à acquérir des connaissances et des compétences suffisantes pour être capable d'entrer dans la vie adulte aussi vite que possible. Elle implique que l'enfant grandisse selon son propre rythme. *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) a aussi évoqué la nécessité de considérer l'enfant dans son contexte et a repris une phrase souvent entendue dans les pays nordiques : « il y a un temps pour l'enfance qui ne pourra jamais être revécu ». Cette approche contraste avec la conception d'un système d'EAJE qui serait d'abord un investissement dans le futur, étroitement lié à des objectifs utilitaristes comme la préparation à l'école (et plus tard au travail) et dans laquelle l'enfant est considéré comme une personne à former plutôt que comme un citoyen participant activement à la vie du centre d'EAJE. Dans la conception utilitariste, les objectifs de l'État sont très nettement mis en avant et les désirs véritables et les stratégies d'apprentissage naturelles de l'enfant peuvent être reléguées au second plan.

Au contraire, dans la tradition de la pédagogie sociale, les programmes font confiance aux jeunes enfants qui sont les artisans de leur propre apprentissage, des personnes compétentes qui désirent s'engager dans le monde. Les éducateurs sont encouragés à créer, non seulement des environnements plus riches, mais aussi un contexte affectif qui alimente la croissance et la confiance. Les stratégies naturelles d'apprentissage de l'enfant – le jeu, les relations avec les autres, la curiosité et le désir de comprendre – sont encouragées et

canalisées vers des activités appréciées par les enfants comme par les éducateurs. L'accent est mis sur la construction avec les jeunes enfants et le respect de leurs libres choix et de leurs centres d'intérêt. Comme le fait remarquer Carlina Rinaldi, de Reggio Emilia, « La tâche de l'enseignant consiste à créer un contexte où la curiosité de l'enfant, ses théories et ses recherches sont légitimées et entendues… » (*Enfants d'Europe*, 2005). Une grande importance est donnée à la liberté d'imagination, la créativité et le plaisir de chaque enfant, mais dans un environnement d'apprentissage qui répond aussi aux exigences de la société.

Certaines caractéristiques opposées des approches dominantes en matière de programmes sont présentées dans le tableau 6.2.

On observe une autre évolution de la tradition de la pédagogie sociale à travers les « plans éducatifs » récemment mis en place dans plusieurs *Länder* allemands.

Les programmes de « seconde génération » pour les jeunes enfants en Allemagne

Les programmes de « seconde génération » ou « plans éducatifs », mis en place dans certains *Länder* allemands, s'appuient largement sur la théorie de la pédagogie sociale appliquée à la petite enfance. Ils sont appelés programmes de seconde génération puisqu'ils ont été élaborés entre 2003 et 2005 et s'inspirent des programmes dits de « première génération » conçus dans certains pays de l'OCDE dans les années 80 et 90. Ces nouveaux programmes adoptent une approche globale du développement des jeunes enfants concernant les éléments suivants :

- *Le concept pédagogique*, qui réunit les notions de *Bildung* (formation), *Betreung* (accueil) et *Erziehung* (éducation). Cette pédagogie globale permet de mieux répondre aux besoins fondamentaux des jeunes enfants, quel que soit le milieu dont ils sont issus (OCDE, 2004).
- *Le contenu du travail éducatif avec les jeunes enfants* : Les plans éducatifs englobent tous les grands domaines de développement. L'acquisition de connaissances dans des domaines précis est jugée moins importante à cet âge que le développement global de l'enfant et sa participation à l'apprentissage. C'est pourquoi les objectifs énoncés dans ces plans ne privilégient pas la maîtrise de connaissances ordonnées relevant de sujets destinés à préparer l'enfant à l'école, mais cherchent à respecter les intérêts des enfants et de leurs parents. Les besoins de la société sont également respectés : ces programmes mettent par exemple fortement l'accent sur la socialisation des enfants, sur la langue et la communication au regard des nombreux moyens d'expression qu'utilisent les enfants, ainsi que sur la participation démocratique.
- *L'approche pédagogique* : Les pédagogues allemands privilégient des projets holistiques en groupe dans lesquels de multiples domaines de développement et les différentes aptitudes des enfants – cognitives, socio-affectives et physiques – sont sollicités en même temps.

Les plans éducatifs allemands s'appuient également sur une solide approche socio-constructiviste des programmes, à l'échelle des *Länder* comme au niveau des établissements. En Bavière, à Berlin et dans la Hesse, les plans éducatifs ont été élaborés, comme dans les pays nordiques, après un processus approfondi de consultation auprès d'enseignants, de parents et de prestataires, ainsi que d'administrateurs et de spécialistes des programmes scolaires (Fthenakis, 2006 ; Prott et Preissing, 2006). Ces plans étudient également les divers lieux d'apprentissage des enfants, pas uniquement les centres d'accueil des jeunes enfants, et ils examinent aussi l'apprentissage à la maison et le rôle des parents, les activités de loisirs, l'école primaire, la contribution éventuelle des

Tableau 6.2. **Caractéristiques des deux traditions en matière de programmes**

	Tradition de préparation à l'école	Tradition nordique
Conception de l'enfant et de l'enfance	L'enfant est perçu comme une jeune personne qui doit être formée, un investissement pour l'avenir de la société : le travailleur du savoir productif, le citoyen qui s'adapte et se comporte bien… Une approche bienveillante, utilitaire de l'enfance où les objectifs de l'État et des adultes sont prioritaires. La pédagogie privilégie l'apprentissage « utile », la préparation à l'école. Tendance à privilégier l'enseignement à l'intérieur des locaux.	L'enfant bénéficie de droits inaliénables : autonomie, bien-être… le droit de grandir selon son propre rythme. L'enfant est l'artisan de son propre apprentissage, il utilise ses stratégies d'apprentissage et de recherche naturelles. L'enfant est au cœur d'un groupe attentionné d'enfants et d'adultes, au sein duquel sa participation est recherchée. Plaisir et liberté à l'extérieur. Un moment unique consacré à l'enfance.
Le centre d'accueil des jeunes enfants	Généralement (même si ce n'est pas toujours le cas), le centre est considéré comme un service fondé sur la demande individuelle, une question de « choix » pour les parents. Il est perçu comme un lieu pour se développer, apprendre et s'instruire. On attend des enfants qu'ils parviennent à des niveaux prédéfinis de développement et d'apprentissage (objectifs à atteindre).	Le centre est perçu comme un service public socio-éducatif, dans lequel l'intérêt collectif prévaut sur l'intérêt particulier des parents. Il est considéré comme un lieu de vie, un espace où les enfants et les pédagogues apprennent à « être, savoir, faire et vivre ensemble » (Rapport Delors, UNESCO 1996). Il a pour but d'aider l'enfant à se développer et à apprendre ainsi qu'à lui apporter expériences et valeurs démocratiques. Peu de pression sur les enfants, qui doivent poursuivre des objectifs d'ordre général.
Élaboration du programme	Fréquemment, programme prescrit par le ministère, comprenant des objectifs et des résultats détaillés. On part de l'hypothèse que le programme peut être « fourni » par chaque enseignant de manière standardisée, quel que soit le groupe ou le site.	Directive nationale générale qui laisse aux municipalités et aux centres les décisions concernant le programme et son application. Le personnel du centre est responsable, sentiment de collégialité… culture de recherche sur ce que les enfants veulent apprendre et sur la façon dont ils apprennent.
Priorité du programme	Priorité à l'apprentissage et aux compétences, en particulier dans les domaines utiles à la préparation à l'école. Instruction principalement dirigée par l'enseignant (Weikart *et al.*, 2003). Les relations entre l'enseignant et l'enfant peuvent être faussées par le grand nombre d'enfants par enseignant et la nécessité d'atteindre des objectifs précis du programme.	Priorité accordée à l'enfant dans sa globalité et à sa famille – des objectifs larges de développement et d'apprentissage sont poursuivis. Les programmes sont centrés sur l'enfant – l'interactivité avec les éducateurs et les autres enfants est encouragée et la qualité de vie dans l'établissement est considérée comme essentielle.
Stratégies pédagogiques	Une combinaison équilibrée d'instruction, d'activités décidées par l'enfant et de travail thématique est encouragée, généralement sous la direction de chaque enseignant. Le programme national doit être dispensé de manière appropriée. Priorité accordée à l'autonomie et à l'autodiscipline.	Le programme national guide le choix des thèmes et projets pédagogiques. On fait confiance aux stratégies d'apprentissage et aux centres d'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire à l'apprentissage par les relations, le jeu et le soutien apporté par l'éducateur au moment opportun.
Développement du langage et de l'écriture/lecture	Priorité croissante aux compétences individuelles dans la langue nationale. Les compétences orales, la prise de conscience des phonèmes et la reconnaissance des lettres et des mots sont mises en avant. On privilégie les pratiques liées aux rudiments de la lecture et de l'écriture. Des normes peuvent être fixées pour les compétences linguistiques, les connaissances préalables à la lecture, au calcul, les aptitudes cognitives et le développement social.	Priorité croissante aux compétences individuelles dans la langue nationale, en termes de production linguistique et d'aptitude à communiquer. On met aussi l'accent sur la représentation symbolique et sur « les 100 langages des enfants ». Promotion de l'alphabétisation en famille et des expériences linguistiques intergénérationnelles.
Cibles et objectifs pour les enfants	Des objectifs prescrits – en général en matière de développement cognitif – peuvent être fixés au niveau national pour tous les centres, parfois modulés en fonction de l'âge des enfants.	Orientations générales plutôt que résultats prescrits. On cherche à poursuivre des objectifs plutôt qu'à les atteindre. Les objectifs peuvent devenir imprécis, avec une responsabilisation décroissante, à moins que la qualité ne soit activement recherchée.
Locaux intérieurs et extérieurs pour les jeunes enfants	Les locaux intérieurs sont considérés comme le principal lieu d'apprentissage et les ressources y sont concentrées. Les locaux extérieurs sont généralement considérés comme des installations d'agrément, une zone récréative, parfois importante pour la santé et le développement moteur.	L'intérieur et l'extérieur ont une égale importance pédagogique. L'organisation et l'utilisation des locaux extérieurs fait l'objet de beaucoup de réflexion et d'investissement. Les jeunes enfants passent 3 ou 4 heures par jour à l'extérieur, en été comme en hiver.
Évaluation	L'apprentissage doit souvent donner lieu à des résultats et à une évaluation, au moins à l'entrée à l'école primaire. L'évaluation notée de chaque enfant par rapport à des compétences prédéfinies peut constituer une grande partie du travail de l'enseignant.	Évaluation formelle non requise. Des objectifs généraux de développement sont fixés pour chaque enfant après discussion entre l'éducateur, les parents et l'enfant. Les objectifs sont évalués de façon informelle sauf lorsqu'une sélection est nécessaire. Des multiple procédures d'évaluation sont favorisées.
Contrôle de la qualité	Contrôle de la qualité basé sur des objectifs clairs, des inspections et, souvent, des résultats d'apprentissage prédéfinis. On peut utiliser des tests standardisés – par voie d'échantillonnage – pour évaluer les programmes, mais dans la plupart des centres, il est interdit de tester les enfants. L'évaluation de la maîtrise des compétences est en général continue et incombe à l'enseignant dirigeant. Un corps d'inspecteurs extérieurs peut aussi être chargé de la validation, mais il peut être en sous-effectif (particulièrement pour l'accueil des enfants) et son personnel n'est pas toujours formé en pédagogie EAJE.	Le contrôle de la qualité est plus participatif ; il est fondé sur la responsabilité de l'éducateur et de l'équipe et, selon le pays, supervisé par les conseils de parents et les municipalités. Les rapports sont utilisés non seulement pour évaluer les progrès de l'enfant mais aussi à des fins de recherche collective sur les méthodes pédagogiques du personnel. Une vaste gamme de résultats peut être recherchée chez l'enfant et évaluée de façon informelle de multiples façons. La validation externe est réalisée par des conseillers et/ou inspecteurs pédagogiques municipaux. La priorité est donnée aux performances du centre plutôt qu'à l'évaluation de l'enfant.

Source : Bennett (2005), révisé.

collectivités locales et le bien-être des jeunes au regard de l'apprentissage de la vie en société et de la culture. En ce sens, l'accent est mis sur le parcours d'apprentissage de l'enfant et pas uniquement sur la structure d'accueil de la petite enfance (Fthenakis, 2006). Au sein du centre d'accueil, l'éducation est de plus en plus souvent perçue comme un processus social impliquant le personnel, les parents et, surtout, la manière d'agir des enfants. Ce processus peut également s'adapter au contexte social dans lequel les enfants évoluent et faire participer la collectivité locale à l'accueil, au développement et à l'éducation des jeunes enfants.

La finalité du programme de Berlin est d'aider les jeunes enfants à développer des compétences – conscience de soi, qualités d'ordre social, connaissances et méthodes d'apprentissage – dans sept domaines d'éducation : le corps, le mouvement et la santé ; la vie sociale et culturelle ; la communication (moyens d'expression, culture d'écriture et médias) ; activités artistiques ; musique ; expériences de base en mathématiques ; expériences de base en sciences naturelles et en technologie. Chacune de ces compétences est elle-même divisée en plusieurs aspects qui concernent l'enfant dans son monde, l'enfant parmi ses pairs ainsi que l'exploration et la découverte du monde. Les programmes allemands s'éloignent ainsi de la simplicité (et peut-être de la clarté) des programmes de « première génération » des pays nordiques, au sens où ils sont bien plus longs et décrivent en détail les objectifs d'apprentissage que les enfants doivent atteindre dans les domaines choisis et les tâches dévolues aux éducateurs. Leur caractère normatif peut s'expliquer par un manque de confiance dans la formation actuelle des enseignants ou par la nécessité de lutter contre un « relâchement » perçu du travail pédagogique dans les jardins d'enfants en Allemagne, ou simplement par la volonté de fournir aux éducateurs une description exhaustive des programmes (voir OCDE, 2004).

En Bavière et dans la Hesse, les objectifs choisis pour les enfants sont influencés par le programme anglais *Birth to Three Matters*, qui établissait en 2005 quatre objectifs simples mais puissants : un enfant équilibré, un enfant qui sait communiquer, un apprenant compétent et un enfant en bonne santé. Le programme de la Hesse – plus élaboré – porte sur l'éducation des enfants de 0 à 10 ans et a pour objectifs des enfants équilibrés, des enfants qui savent communiquer et maîtrisent les médias, des enfants-artistes créatifs et imaginatifs, des enfants qui apprennent, explorent et découvrent de manière active, des enfants responsables dont les actions sont fondées sur des systèmes de valeurs (Fthenakis, 2006). Les activités, les compétences et les orientations concernant les éducateurs sont précisées pour tous ces domaines.

Des éléments importants émergent de ces nouveaux programmes éducatifs :

- *Le souci des processus d'apprentissage (métacognition) et de leur déroulement* : La conduite par les enfants de leur propre vie (développement socio-affectif) est considérée comme un préalable nécessaire à un apprentissage efficace, par exemple leur aptitude à jouer et à travailler avec d'autres enfants ; leur prise en compte progressive de l'organisation et du temps nécessaires ; leur appréciation de l'effort et de la persévérance ; leur capacité de transposer des connaissances ou des compétences acquises d'un domaine à un autre, etc. L'orientation ou la médiation par les enseignants est également mise en avant : par exemple, encourager des pédagogies globales et les activités de groupe actives pour les enfants de 3 à 6 ans ; sensibiliser les enfants à différents styles et périodes d'apprentissage ; utiliser des soutiens à l'apprentissage et des méthodes

d'enseignement appropriés, par exemple stimuler et développer les capacités ou méthodes de compréhension, d'expérimentation et de modélisation de l'enfant ; privilégier les échanges, le langage et la communication.

- *L'accent mis sur les valeurs, notamment le respect de la diversité :* À de nombreux égards, la priorité accordée aux processus et styles d'apprentissage stimule le développement de la personnalité et la conscience des différences en termes de sexe, d'âge, d'approches pédagogiques individuelles et d'intérêts personnels. Les programmes portent également sur des systèmes de valeurs et sur la prise de conscience des autres. Dans le chapitre du programme de Berlin consacré aux tâches et méthodes éducatives, on trouve une section, « Planifier la vie de tous les jours avec les enfants », qui énumère les tâches des *Erzieher* (éducateurs) visant à ce que la vie dans le centre renforce l'autonomie des enfants et leur capacité de se comporter de manière responsable et démocratique au sein de divers groupes :

- Les éducateurs encouragent les enfants à décider eux-mêmes de leur vie quotidienne, à être actifs en faveur et au sein du groupe et à prendre des responsabilités.
- Ils permettent à chaque enfant d'accéder aux équipements et aux médias techniques et découvrent leurs usages possibles avec les enfants.
- Ils aident chaque enfant à découvrir par lui-même son voisinage et les environs du centre.
- Les *Erzieher* tiennent compte des intérêts communs et des caractéristiques particulières des enfants issus de milieux culturels différents.
- Ils s'assurent que les langues et dialectes parlés par les enfants reçoivent respect et attention au quotidien.
- Ils veillent à ce que les origines culturelles des enfants soient représentées dans la conception des espaces et le choix des matériels et des livres.
- Ils cultivent une atmosphère de respect et d'estime mutuels.
- Ils élaborent des rituels et des structures qui encadrent et orientent les activités quotidiennes des enfants et renforcent leur sentiment d'appartenance.

La section consacrée à la vie sociale et culturelle adopte un ton tout aussi démocratique. La plupart des compétences, notamment pour ce qui est de la personnalité, encouragent les réflexes et comportements démocratiques, par exemple « se forger une opinion et avoir un point de vue », « développer des idées, prendre l'initiative, inspirer les autres, s'affirmer », « être suffisamment confiant pour faire valoir ses droits et se défendre contre l'injustice », « former une opinion et accepter d'autres points de vue », « exprimer et accepter les critiques », « être capable de faire la distinction entre ses propres expériences et celles provenant des médias », « connaître et utiliser des processus décisionnels » (Prott et Preissing, 2006).

- *La recherche de la continuité des environnements et procédures pédagogiques :* On sait parfaitement qu'à moins d'une scolarisation de l'éducation préprimaire, le passage du jardin d'enfants à l'école primaire peut être difficile pour certains enfants (voir le chapitre 3, section 3, Faciliter les transitions pour les enfants). C'est pourquoi les pays nordiques (à l'exception de la Norvège) ont mis en place une classe « préscolaire » servant de passerelle entre les deux niveaux et facilitant une transition progressive entre une approche globale de l'acquisition des connaissances et une démarche plus séquentielle. Les expériences d'apprentissage pendant la petite

enfance peuvent ainsi être revisitées et amplifiées dans le sens des sujets plus linéaires abordés à l'école primaire. Les nouveaux programmes allemands évoquent tous la phase de transition et la nécessité d'une plus grande continuité des environnements et procédures pédagogiques entre le jardin d'enfants et l'école primaire. C'est notamment le cas dans la Hesse, où un programme harmonisé pour tous les enfants de 0 à 10 ans a été élaboré, avec des objectifs communs (des enfants équilibrés, etc.) pour tous les groupes d'âge et la priorité accordée aux processus de développement en fonction de l'âge et de l'individu. Un cadre conceptuel est ainsi créé pour éliminer la phase de transition et établir une continuité des processus et des règles – non comme dans la tradition de l'éducation préprimaire fondée sur des processus de niveau primaire, mais sur des finalités et des expériences éducatives plus globales, ainsi que sur des processus d'apprentissage mieux adaptés aux jeunes enfants.

Le tableau 6.3 fournit une vue d'ensemble des programmes d'EAJE utilisés dans plusieurs pays européens (*Enfants d'Europe*, 2005). Il montre que la prescription de normes n'est pas totalement évitée, puisque plusieurs de ces programmes sont longs et détaillés (Belgique francophone et Angleterre). D'autres programmes peuvent être moins longs, mais insister sur des domaines d'apprentissage donnés tels que la langue ou le calcul, comme en France où, dans une semaine de 26 heures, le français (10 heures) et les mathématiques (5.5 heures) occupent la plus grande partie du programme de la dernière année de l'école maternelle (CNDP, 2002). Certains enseignants estiment qu'un programme normatif fixe des buts et a une valeur structurante ; ils savent quels domaines aborder et à quel niveau pour chaque tranche d'âge. D'un autre côté, la prescription retire l'initiative aux enfants comme aux éducateurs, peut définir un trop grand nombre d'objectifs et de compétences dans un domaine restreint et risque de mettre l'accent sur les faiblesses de l'enfant. Une gestion de ce type est inutile si le système emploie un personnel stable et bien formé, capable de planifier et d'évaluer les progrès de l'enfant grâce à des observations organisées et à toute une gamme d'outils d'évaluation informelle (Claxton et Carr, 2004 ; Martin-Korpi, 2005b). Selon certaines recherches, l'établissement d'objectifs d'apprentissage détaillés liés à un enseignement formel peut entraîner chez les enfants un sentiment d'infériorité prolongé et nuire à leur estime de soi et à leur envie d'apprendre (Sylva et Wiltshire, 1993 ; Schweinhart et Weikart, 1997 ; Sharp, 2002).

6. Que font les pays pour promouvoir une culture participative de la qualité dans les services d'EAJE ?

Petite enfance, grands défis (OCDE, 2001) recommandait aux pouvoirs publics, parallèlement à l'élaboration des réglementations et des programmes, de soutenir les mesures collectives d'amélioration de la qualité impliquant à la fois le personnel et les parents.

Améliorer la qualité par la participation du personnel

Parmi les nombreuses initiatives relevées par les équipes de l'OCDE dans les pays visités, les suivantes méritent d'être prises en considération dans tous les pays :

- La *documentation pédagogique* : Elle est très étroitement associée aux établissements préscolaires de Reggio Emilia, mais elle s'est largement répandue en Suède et dans d'autres pays. Comme il est noté dans l'évaluation 2004 des établissements préscolaires en Suède, le recueil de données se limite souvent dans de nombreux centres au simple suivi

Tableau 6.3. **Programmes d'EAJE dans plusieurs pays de l'OCDE**

Pays et année	Tranche d'âge couverte	Longueur du programme (en nombre de pages)	Échelon gouvernemental responsable	Évaluation liée au programme	% du personnel ayant une formation universitaire	Ratio enfants : personnel par tranche d'âge couverte par le programme
Allemagne	3 à 6 ans pour la plupart	18-320 pages (varie selon les *Länder*)	Régional	Voir « informations supplémentaires ci-dessous »	2 %	Pas de réglementation nationale. Les ratios varient, mais environ 12-15:1 (3 à 6 ans)
Belgique						Pas de réglementation nationale.
Communauté flamande	2.5 à 6 ans	30 pages	Régional	Aucune	100 % dans les deux communautés	Moyenne pour les 2 communautés 20:1
Communauté française	2.5 à 6 ans	498 pages	Régional	Aucune	À l'exclusion des assistants	À l'exclusion des assistants
Corée	3 à 6 ans (en maternelle)	39 pages	National	Aucune	100 % des enseignants (en maternelle)	Moyenne : 20:1 (statistiques nationales 2004)
Danemark	0 à 6 ans	2 pages	National + centres pris individuellement	Aucune	65 %	Pas de réglementation nationale. Moyenne : 3.3:1 (en dessous de 3 ans) ; 7.2:1 (3 à 6 ans)
France	2.5 à 6 ans	Environ 150 pages	National	Oui	100 % des enseignants À l'exclusion des assistants	Pas de réglementation nationale. Moyenne : 25.5:1 À l'exclusion des assistants
Italie	3 à 6 ans	24 pages	National + régional + local	Aucune	Aucun (mais la nouvelle loi exigera à l'avenir une qualification universitaire)	25-28 :1 ou 12-14:1 si l'école est ouverte pendant 8 heures
Mexique	3 à 6 ans	142 pages[1]	National	Évaluation informelle encouragée	Environ 70 %	Pas de réglementation nationale. La moyenne est de 20:1 mais des classes de plus de 30 :1 existent dans les zones urbaines.
Norvège	1 à 6 ans	139 pp en 1996 29 pp en 2005	National + local	Aucune	32 % de pédagogues formés. Le reste du personnel est composé d'assistants ayant une formation professionnelle de niveau secondaire	Pas de réglementation nationale : Pour les 3 à 6 ans, moyenne = 15:1 (pédagogues) ; moins de 3 ans, moyenne = 8:1. À l'exclusion des assistants
Royaume-Uni					Tous les enseignants des écoles sont diplômés. Le reste du personnel des écoles et celui des autres services ont un niveau de formation inférieure. Pas d'informations sur le pourcentage des diplômés sur l'ensemble du personnel.	13:1 (écoles) ; 10:1 (autres services)
Angleterre[2]	3 à 6 ans	128 pages	National	Oui		
Écosse	3 à 6 ans	60 pages	National	Aucune		13:1 (écoles) ; 8:1 (autres services) Pas d'informations
Suède	1 à 6 ans	Directive (22 pages)	National + local	Aucune	50 %	Pas de réglementation nationale. Moyenne = 5.4:1 (enseignants et assistants inclus)

1. *Programa de educación preescolar* (2004), Secretaría de Educación Pública, Mexique.
2. Le nouveau projet *Early Years Foundation Stage Curriculum* (DfES, 2006) compte 142 pages A4.

Source : *Enfants d'Europe* (2005) et OCDE (2003, 2004).

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

des activités et des progrès des enfants. Dans ce cas, les documents élaborés concerneront essentiellement l'échantillonnage des activités menées, les dossiers des travaux des enfants, la prise de notes, les observations des enseignants et des parents sur les progrès des enfants, etc. Sous cette forme, la démarche est utile et va plus loin que ce que font de nombreux centres actuellement, mais les informations recueillies peuvent rester superficielles. Les documents constitués de cette manière peuvent être utilisés pour ne fournir que des résultats, une trace visible pour les parents de ce que font leurs enfants, ou plus inquiétant, un instrument d'évaluation de l'acquisition de diverses compétences par les enfants. Au sens large, la documentation pédagogique implique l'idée de recherche et l'évaluation collégiale des approches et des positions des enseignants. Le choix des outils (graphiques, visuels, iconiques) ou le recours à la vidéo permettent d'enregistrer des étapes clés des processus d'apprentissage individuel ou en groupe, que les enfants et les éducateurs peuvent revoir et analyser. Inciter les enfants à réfléchir à ce qu'ils ont fait devient alors un élément important de la pédagogie. De leur côté, les enseignants peuvent comprendre grâce à ces outils comment se manifestent leurs propres valeurs, leurs préoccupations et leur interprétation du cheminement de l'enfant à un moment donné, et soumettre leurs réactions et le contexte pédagogique à la discussion et à l'analyse collectives. En somme, la documentation pédagogique au sens général permet d'introduire la recherche dans le processus éducatif, auquel elle appartient pleinement : « La documentation pédagogique est au centre de notre idée de l'évaluation, qui est de rendre l'apprentissage visible. L'évaluation est considérée comme un processus de réflexion et de recherche – une expérience partagée visant davantage à comprendre l'apprentissage et à créer de nouvelles connaissances qu'à mesurer si les enfants ont atteint tel ou tel objectif éducatif ou norme de développement » (Rinaldi, 2006).

- *L'évaluation formative dans les centres* est un processus par lequel les services aux jeunes enfants se livrent à une autoévaluation régulière et systématique soutenue et validée de l'extérieur par des professionnels formés. Un des objectifs principaux de ce type d'évaluation est de former le personnel et de lui faire prendre conscience des différents aspects de la qualité. Divers instruments d'évaluation participatifs de cette nature ont été mis au point au Royaume-Uni à cette fin ; par exemple, l'EEL (*Effective Early Learning*) soutient les centres qui pratiquent l'autoévaluation en encourageant le débat et la discussion au sein du personnel sur leurs programmes, leurs attitudes et leurs pratiques envers les enfants et les parents, et sur les aspects plus techniques de l'administration, des finances et de la programmation. Grâce au processus de l'EEL, qui s'étend normalement sur plusieurs mois, les centres définissent leurs propres programmes et activités, qui sont adaptés au contexte de leur collectivité (Bertram et Pascal, 1997 ; voir aussi *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001, p. 68 et suiv.). Le premier volume de *Petite enfance, grands défis* mettait également en lumière un processus national d'évaluation formative utilisé en Australie, aujourd'hui appelé Système national d'assurance de la qualité.
- *Les systèmes d'évaluation* tels que l'ITERS (Échelle d'évaluation de l'environnement pour nourrissons et petits enfants), l'ECERS (Échelle d'évaluation de l'environnement pour jeunes enfants) ou les directives NAEYC/NAECS/SDE[11], ont aussi été transformés en instruments d'autoévaluation et d'amélioration de la qualité. De toute évidence, ces échelles et ces directives sont surtout utilisées aux États-Unis, mais une vingtaine d'autres pays, dont l'Australie, la Communauté flamande de Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont également adopté ces instruments. Ces échelles sont parfois dénoncées comme des instruments hors contexte et normalisateurs qui peuvent

compromettre un remaniement plus participatif et démocratique de la qualité par les collectivités locales (Dahlberg et Moss, 2005). Il paraît important de bien former le personnel pour qu'il comprenne les théories et les hypothèses culturelles qui sous-tendent ces évaluations et leurs différentes composantes[12]. Utilisées d'une manière participative, ces évaluations et directives peuvent apporter une compréhension et un langage communs aux professionnels et aux parents.

Des évaluations similaires sont menées dans d'autres pays (les lecteurs sont invités à se reporter à la section *Avancées* des profils nationaux dans l'annexe E). Comme on pouvait s'y attendre, les investissements dans l'amélioration de la qualité sont surtout observables dans les pays qui ont résolu, pour l'essentiel, les problèmes d'accès. Des initiatives intéressantes dans le domaine de la qualité sont aussi prises dans des pays qui ont commencé depuis dix ans seulement à planifier de manière systémique le secteur de la petite enfance. Voici quelques exemples tirés du second cycle d'examens de l'OCDE :

- *Allemagne* : L'Allemagne dispose d'un réseau de jardins d'enfants très développé pour les enfants de 3 à 6 ans, mais, sauf dans les nouveaux *Länder* (ex-Allemagne de l'Est), les services aux enfants de 0 à 3 ans sont rares. En 1999, une initiative nationale de la qualité a été lancée ; elle comprenait cinq projets centrés chacun sur la mise au point de méthodes d'évaluation et d'amélioration de la qualité dans différentes parties du secteur de l'EAJE : les services pour les enfants de moins de 3 ans, les jardins d'enfants, l'accueil des enfants d'âge scolaire, l'approche du travail pédagogique et le travail des municipalités et des prestataires, c'est-à-dire des *Träger* (les six prestataires volontaires d'aide sociale reconnus dans toute l'Allemagne). Aujourd'hui, presque tous les *Träger* se sont lancés dans des politiques d'amélioration de la qualité.
- *Irlande* : Bien que les évaluations récentes de la politique d'EAJE ne soient pas positives (NESF, 2005), des progrès ont été réalisés depuis l'examen mené par l'OCDE en 2002 sur la nécessité d'améliorer la qualité des services aux enfants. La Stratégie nationale irlandaise pour l'accueil des enfants, publiée en 1999, définit cinq groupes d'indicateurs fondamentaux de la qualité : indicateurs concernant les enfants (indicateurs structuraux tels que taux d'encadrement et taille des groupes, programmation appropriée, objectifs généraux de développement, etc.) ; indicateurs concernant le personnel ; indicateurs d'environnement physique ; indicateurs de bien-être social, tels que le fait d'avoir les moyens de payer les services, l'accessibilité, l'implication des parents et de la collectivité, etc. ; indicateurs nationaux, c'est-à-dire les mesures nationales concernant la législation, la prestation, la supervision et la coordination des politiques et des services, etc. À partir de ces travaux, le Centre irlandais pour l'éducation et le développement des jeunes enfants (CECDE, 2005) a mis au point un cadre de qualité pour tous les services aux jeunes enfants en Irlande, qui couvre l'accueil de jour à temps plein et à mi-temps, les services assurés par sessions, les classes de tout-petits dans les écoles et les gardes d'enfants.
- *Mexique* : Au Mexique, un projet concernant la qualité, lancé en 2001 (SEP, 2001), a permis de mettre au point et de tester *in situ* un instrument de qualité à utiliser dans les centres d'éducation préscolaire (*Proyecto intersectorial*, 2004). La consultation et la négociation sont au cœur du processus. Il porte sur différents aspects de la qualité, tels que la disponibilité des ressources, la sécurité et la santé, la mise en œuvre du processus éducatif, le processus de gestion et les relations des centres avec les parents et la collectivité (Myers, 2004).

- *Corée* : En Corée, la loi de 2004 sur l'accueil des enfants a été révisée pour introduire diverses réglementations destinées à améliorer la qualité ; par exemple, des exigences plus sévères concernant les taux d'encadrement et les conditions de travail sont désormais requises pour ouvrir un centre d'accueil des enfants. Un système national d'accréditation a été récemment mis en place, ainsi qu'un programme national de l'accueil des enfants. Une nouvelle loi sur l'éducation préscolaire a été votée en 2004, elle fait de l'éducation préscolaire un domaine distinct de l'éducation primaire. Les investissements de l'État dans l'EAJE ont plus que doublé depuis 2002. Toutefois, les financements publics ne concernent pas les établissements préscolaires privés, dont beaucoup sont d'un excellent niveau. Comme le montre l'exemple du centre Han-Mi inspiré de Reggio Emilia (voir l'encadré 6.3), il pourrait être très avantageux de les inclure dans le réseau public.

Encadré 6.3. **Han-Mi, un centre coréen inspiré des écoles de Reggio Emilia**

Le jardin d'enfants Han-Mi accueille 275 enfants de 3 à 5 ans dans une banlieue de Séoul. Les familles ont des revenus moyens ou dans la tranche inférieure. Les jardins d'enfants privés n'étant pas subventionnés par l'État, les parents financent entièrement le programme par leurs contributions. Une des spécificités de ce centre est qu'il applique les méthodes pédagogiques de Reggio Emilia. Le directeur a assuré à l'équipe de l'OCDE que l'objectif n'était pas d'adopter un programme étranger* – le centre suit le Programme national – mais, en respectant les principes établis par les écoles de Reggio Emilia en matière d'éducation constructive, de réflexion du personnel et de documentation, de fournir un programme de grande qualité.

Dans le jardin d'enfants, les enfants travaillent en groupes de volontaires, avec le soutien d'adultes formés. La majorité du personnel (16/22 personnes) a un diplôme sanctionnant quatre années d'études universitaires. L'école emploie aussi des enseignants spécialisés en sciences et en informatique et un professeur de gymnastique. Le personnel travaille en équipe et réfléchit constamment sur ce qu'il fait et pourquoi. Les travaux des enfants et du centre donnent lieu à des rapports réguliers, une très grande importance étant donnée à l'utilisation des objets fabriqués par les enfants. Ces documents ne se contentent pas de relever des faits, mais privilégient la valeur et la signification pour les enfants de ce qui a été dit et accompli. Le personnel nous a expliqué qu'il avait « pour philosophie de rendre visible le travail intellectuel des enfants et non pas simplement de garder des traces écrites ce qui a été produit ». De cette manière, le centre est arrivé à dépasser le paradigme dominant de l'éducation coréenne, qui consiste à « inculquer des leçons ressemblant à des recettes toutes faites à des enfants passifs sur des sujets fixés à l'avance ».

La visite des salles de classe nous a permis d'observer des enfants absorbés dans des activités impliquant un haut niveau d'interaction sociale et de communication. Les enfants sont libres de constituer leurs propres petits groupes, lesquels choisissent un centre d'intérêt particulier et cherchent ensuite à être dirigés ou soutenus par un enseignant pour réaliser leur projet. Ils peuvent aussi passer du temps seul à réfléchir ou à se concentrer sur une tâche personnelle ou entreprise avec un camarade.

Bien que le programme s'inspire de celui de Reggio Emilia, l'équipe a noté la présence dans les salles de classe de plus d'objets et de symboles de la culture coréenne que dans bien d'autres centres. En plus du matériel artistique et de communication habituels de Reggio Emilia, l'environnement comprend une profusion de matériaux naturels laissés à portée des enfants. Dans les classes, les rires et le mouvement sont omniprésents.

Encadré 6.3. **Han-Mi, un centre coréen inspiré des écoles de Reggio Emilia** *(suite)*

Conscient que les parents souhaitent le meilleur pour leurs enfants, le personnel met l'accent sur leur participation et leur explique constamment ce qu'il essaie de faire et pourquoi. Les parents participent chaque mois dans chaque classe à des réunions qui leur permettent d'observer en détail la valeur éducative du travail en cours et d'avoir une illustration des modes de pensée des enfants. Cette méthode s'est révélée très bénéfique au cours de ces dernières années, car elle a permis de convaincre les parents des avantages de l'apprentissage à travers les relations et le travail avec les autres enfants. Dans un pays qui attache une grande importance aux résultats scolaires, ce n'est pas la moindre des prouesses.

Les enseignants de ce centre sont devenus un véritable atout pour le district. Ils organisent des mini-conférences à l'intention des autres enseignants et leur montrent la façon dont ils mettent au point les programmes et évaluent la qualité dans le jardin d'enfants. Ces réunions attirent aujourd'hui 65 enseignants, qui se rendent visite dans leurs centres respectifs. Il est reconnu que les enfants de ce centre sont devenus des participants actifs de leur propre apprentissage et sont très appréciés par les écoles primaires locales. Selon le directeur, « Deux mois sont nécessaires pour transformer les enfants d'observateurs passifs en participants actifs et deux ans pour transformer les enseignants ». S'il bénéficiait de financements publics, ce centre pourrait devenir un grand centre de formation appliquée pour le district.

* Comme chacun sait, les écoles de Reggio Emilia ne suivent pas de programme externe. Le programme, ou contenu du travail, est dit « émergent », c'est-à-dire qu'il est choisi en priorité par les enfants et est négocié avec leur enseignant, dont la tâche principale consiste à accompagner les enfants dans la réflexion sur leur projet et sa réalisation.

Source : Note par pays pour la Corée, 2003.

Améliorer la qualité par l'implication des parents

Même si *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) ne formulait pas de recommandation particulière sur l'implication des parents, le sujet était largement abordé dans le rapport. Les grands points de cette présentation étaient les suivants :

> « *Les parents sont les premiers et principaux éducateurs des enfants, et, en dépit de quelque déclin dans la famille, tant sous sa forme nucléaire que sous sa forme étendue, leur influence normative sur l'évolution des jeunes enfants reste fondamentale. Le soutien de l'éveil et de l'apprentissage des jeunes enfants exige que les personnels de l'EAJE forment un partenariat avec les parents, ce qui implique un processus dual dans l'information et la connaissance allant librement dans les deux sens (ECEF, 1998). Après les enfants eux-mêmes, les parents sont les premiers experts de leurs enfants et peuvent aider les personnels à adapter les programmes aux besoins d'enfants particuliers ou de groupes particuliers.*
>
> « *L'engagement des parents cherche :* a) *à se construire sur la connaissance unique qu'ont les parents de leurs enfants, entretenant une continuité avec l'apprentissage à la maison* b) *à promouvoir des attitudes et des comportements positifs envers l'apprentissage des enfants ;* c) *à fournir aux parents des informations et des références sur les autres services ;* d) *à soutenir l'autorité des parents et de la communauté.* »

Les modes d'engagement parentaux, familiaux et communautaires dans l'EAJE diffèrent d'un pays à l'autre. Plusieurs mécanismes formels ou informels peuvent être utilisés pour encourager un véritable engagement en termes de participation et de gestion.

Certains éléments se heurtent à un engagement actif des parents : la culture, les attitudes, la langue, la logistique (c'est-à-dire, le manque de temps). Il est particulièrement difficile d'assurer une représentation et une participation équitables aux familles venant d'horizons différents.

Le rôle primordial des familles dans l'éducation des enfants est protégé par le droit international. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) comme la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (1989) font explicitement référence à leur rôle ; c'est ainsi que le Préambule de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule que :

> « *La famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté…* »

Cette protection juridique de la cellule sociale de base montre l'importance du soutien et du rôle éducatif de la famille. Si des recherches plus anciennes suggèrent que l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants ne contribue que faiblement ou temporairement à leur développement cognitif par rapport aux programmes d'éducation préscolaire dispensés dans les centres (White *et al.*, 1992), intuitivement, la recommandation visant à impliquer les parents dans la formation de leurs enfants semble justifiée. Le modèle écologique de développement des jeunes enfants de Brofenbrenner (1986) souligne que l'éducation des enfants est une entreprise conjointe entre la famille, le centre de la petite enfance, l'école locale et la communauté entourant l'enfant.

Des recherches plus récentes sur la question corroborent la conception de Brofenbrenner et les principaux recueils de recherche américains – Shonkoff et Philipps (2000) ; Bowmann *et al.* (2001) – plaident en faveur de l'ouverture des centres en direction des parents au cours de la petite enfance. La recherche française s'est aussi intéressée à la question, afin de développer des partenariats entre les parents et l'école tout au long des périodes d'accueil des enfants et d'éducation préscolaire (Rayna et Brougère, 2005), même si la séparation qui dure en France depuis un siècle entre le secteur public et la sphère privée a fait obstacle à l'implication des parents dans tous les domaines de l'enseignement public. La continuité de l'expérience des enfants à travers les différents environnements est fortement améliorée si les parents et les membres du personnel se parlent régulièrement et adoptent des approches cohérentes envers la socialisation, les activités quotidiennes, le développement de l'enfant et son apprentissage. De même, lorsque les parents fournissent des informations au personnel professionnel sur le développement de leurs enfants, les points forts des enfants peuvent être plus précisément évalués et les relations parents-enfants fondées sur la confiance et le respect mutuel s'en trouvent améliorées (Reveco *et al.*, 2004). L'information permet aux éducateurs de mieux réagir face aux points forts et aux besoins des enfants. Les nouvelles normes d'accréditation de la NAEYC proposent par exemple environ 30 principes que les centres doivent suivre vis-à-vis des parents, tels que :

- Le personnel chargé des programmes établit dès le premier contact avec les familles une déclaration d'intention quant à ses pratiques afin d'encourager des relations réciproques étroites et de les maintenir au fil du temps.
- Le personnel chargé des programmes engage un dialogue avec les familles pour apprendre ce qu'elles connaissent des intérêts de leurs enfants, de leur attitude vis-à-vis de l'apprentissage et de leurs besoins de développement et quels sont leurs préoccupations

et leurs objectifs en ce qui concerne leurs enfants. Les informations sont intégrées dans la programmation continue de la classe.

- Le personnel chargé des programmes utilise toute une gamme de méthodes formelles et informelles pour communiquer avec les familles sur la philosophie du programme et ses objectifs, y compris les buts éducatifs et les stratégies efficaces que peuvent utiliser les familles pour faciliter l'apprentissage de leurs enfants. Il applique diverses méthodes, dont l'orientation des nouvelles familles, les réunions en petits groupes, les conversations individuelles et les questionnaires écrits pour obtenir la collaboration des familles sur les activités prévues tout au long de l'année.
- Les familles peuvent visiter n'importe quelle partie de l'établissement à n'importe quel moment pendant les heures régulières d'application du programme, comme le spécifie le règlement de l'établissement.
- Les groupes qui dirigent ou orientent le programme englobent les familles, qui en sont des membres et des participants actifs. Les membres de la famille sont parrainés par le personnel ou les autres familles du programme afin qu'ils prennent un rôle de premier plan.
- Le personnel chargé du programme fournit aux familles des informations sur les programmes et les services des autres organismes. Il soutient et encourage les efforts des familles pour négocier des services de santé, de santé mentale, d'évaluation et d'éducation pour leurs enfants (NAEYC, 2005).

Récapitulant de manière exhaustive les recherches sur les effets de l'implication des parents, Olmsted et Montie (2001) concluent que lorsque les parents sont encouragés à intervenir dans les programmes des enfants, on obtient au minimum des effets positifs modestes sur le développement cognitif des enfants. Lorsque les parents sont incités à faire des exercices spécifiques de lecture avec leurs enfants et qu'on leur montre comment procéder, les compétences dans le domaine du langage et de la pré-alphabétisation des enfants s'en trouvent améliorées. Ces observations sont corroborées par le projet longitudinal EPPE réalisé au Royaume-Uni, qui montre que l'intervention des parents dans l'alphabétisation des enfants à la maison renforce considérablement leurs acquis dans le domaine cognitif et dans celui du langage (Siraj-Blatchford *et al.*, 2002 ; Sylva, 2000 ; Sylva *et al.,* 2003). L'aide des parents pour cet apprentissage premier pendant cette période de développement de l'enfant a, selon le projet EPPE, un impact encore plus grand que la classe sociale : *le plus important n'est pas ce que sont les parents mais ce qu'ils font*. Les parents qui s'engagent activement dans la lecture et d'autres activités avec leurs enfants favorisent aussi leur développement intellectuel et social. Certains travaux de recherche français (Tijus *et al.*, 1997) suggèrent aussi que l'engagement des parents dans les activités de la crèche aux côtés des enfants favorise des interactions cognitives plus complexes et aide à atténuer les effets des handicaps sociaux.

Olmsted et Montie examinent aussi les échanges entre les parents et le personnel. La fréquence des rencontres entre les parents et le personnel agit de manière positive sur la qualité de l'accueil assuré dans les centres (Ghazvini et Readdick, 1994), bien qu'une grande étude de High/Scope (Schweinhart et Weikart, 1997) avance que le contenu du contact est très important. Les rencontres qui ont lieu lorsque les parents déposent ou viennent chercher leurs enfants peuvent par exemple rester routinières et centrées uniquement sur des préoccupations immédiates. C'est pourquoi Endsley et Minish (1991) suggèrent que si ces rencontres ne permettent pas d'échanger des informations, elles

doivent être complétées par des réunions ciblées entre les parents et le personnel, par des bulletins d'information et par des visites à domicile. Brooks-Gunn et Markman (2005) suggèrent que l'engagement parental devrait occuper une plus grande place dans les jardins d'enfants : « Nous estimons qu'entre un tiers et la moitié des écarts de résultats scolaires entre les enfants défavorisés et non défavorisés peut être attribué aux différences dans la façon dont les parents s'occupent de leurs enfants » (dans *Harvard Family Research Project*, hiver 2004/5). Les outils linguistiques et d'apprentissage présents à la maison représentent les moyens parentaux les plus déterminants pour l'acquisition du vocabulaire et pour les résultats au niveau préscolaire ; la discipline et le soutien sont très étroitement liés aux problèmes de comportement, d'attention et de contrôle des impulsions. L'attention accordée aux parents et les visites à domicile réalisées par les centres ont des effets significatifs sur le comportement des parents à l'égard des enfants. Le *Harvard Family Research Project* 2005 recommande non seulement d'engager le dialogue avec les familles et d'utiliser la connaissance qu'elles ont de leurs enfants, mais aussi de former les parents pour les diriger. Les centres devraient aussi aider les parents à mieux comprendre les multiples contextes d'apprentissage dans lesquels leurs enfants évoluent.

Implication des parents : les leçons tirées des examens de l'OCDE

Les examens de l'OCDE donnent à penser que l'importance accordée à la collaboration entre les parents et le personnel (voir encadré 6.4) varie d'un pays à l'autre et d'un établissement à l'autre, à moins que les ministères et la recherche ne donnent une orientation claire dans ce domaine. Les établissements éducatifs semblent avoir plus de mal à impliquer les parents que les centres d'accueil des enfants ou que les centres qui s'inspirent de la tradition de la pédagogie sociale. Cela peut s'expliquer par l'âge des enfants concernés, mais aussi par le formalisme, les structures et les pratiques établies des services d'éducation, par rapport à la souplesse des horaires établis dans les centres d'accueil pour déposer et reprendre les enfants. Les écoles ont toujours du mal à impliquer les familles sur une grande échelle, alors que les parents expriment leur désir de participer davantage à l'apprentissage de leurs enfants. Des recherches plus poussées sont nécessaires sur cette question et il est peut-être nécessaire de mieux former les enseignants à associer efficacement les parents. De la même façon, de nouvelles analyses socio-historiques doivent être menées sur ce problème. Il est certain que les attitudes du dix-neuvième siècle envers l'accueil social des enfants (c'est-à-dire l'accueil des enfants issus de la classe ouvrière ou de familles considérées comme étant « vulnérables ») étaient imprégnées de préjugés de classe et de sexe envers « l'ignorance » et la « négligence » des mères de la classe ouvrière. Au lieu de comprendre la nécessité de changer la situation économique déplorable et les dures conditions de travail des pauvres, les sociétés avaient tendance à entreprendre des croisades éducatives et morales pour changer les pratiques éducatives des mères de la classe ouvrière (Hobsbawm, 1975, 2000).

Encadré 6.4. **Implication des parents dans l'éducation préscolaire – l'exemple des États-Unis**

Depuis les années 80 au moins, le grand projet *Head Start* mis en place aux États-Unis a souligné l'importance de l'implication des parents (Head Start Bureau, 1984). Selon les normes de résultats du projet, les parents doivent être impliqués dans la conception du programme et le développement du cursus. Des réunions fréquentes rassemblent les parents et le personnel, et les parents participent régulièrement aux programmes et aux visites à domicile. En outre, les programmes *Head Start* doivent offrir aux parents des programmes éducatifs dans le domaine de la santé, de la nutrition et du développement de l'enfant, fournir des informations sur les ressources collectives et encourager les parents à participer aux activités sociales (Head Start Bureau, 1984).

L'implication des parents ne représente pas seulement une « recette » mise au service de programmes ciblés. Les preuves de l'importance de l'implication des parents dans l'éducation se multipliant, nombre d'états américains ont adopté des lois visant à faire participer davantage les parents aux programmes des jardins d'enfants. Dix-sept états ont donné des instructions à tous les districts scolaires, conseils d'éducation et écoles pour qu'ils mettent en œuvre des mesures destinées à faire participer les parents ; 17 autres états ont mis en place des programmes de subventions ou de bourses pour encourager les écoles ou districts qui mènent des programmes associant les parents à l'éducation de leurs enfants. Beaucoup d'états encouragent ou obligent aussi les employeurs à donner aux parents la possibilité de participer aux activités de l'école, par exemple les réunions parents-enseignants ou les conférences. Parallèlement à ces initiatives, de nombreux états demandent aux parents de participer aux programmes de pré-alphabétisation et aux programmes ciblés sur des sous-groupes d'élèves, tels que les enfants vulnérables ou ceux qui apprennent la langue anglaise. Ces mesures ont tendance à compléter les engagements de base déjà pris par les états pour impliquer les parents dans l'éducation, dont voici quelques exemples :

- *Connecticut* : Les programmes des jardins d'enfants à temps plein participant aux programmes de subvention pour la lecture précoce doivent prévoir l'implication des parents. En particulier, des propositions de programmes intensifs d'intervention précoce en lecture, y compris après l'école et durant l'été, doivent permettre l'accès des parents aux informations concernant les stratégies pouvant être utilisées à la maison pour améliorer les compétences de lecture précoce ou de lecture.
- *Kentucky* : Les districts scolaires locaux doivent assurer un programme préscolaire à mi-temps adapté au développement de chaque enfant vulnérable, âgé de 4 ans au 1er octobre de l'année. Toutes les propositions doivent inclure un plan facilitant l'implication active des parents dans le programme préscolaire, dont des dispositions permettant de compléter si nécessaire la formation des parents.
- *Michigan* : Chaque conseil de district scolaire doit adopter et appliquer un plan d'implication des parents destiné à encourager leur participation. Les parents ou le tuteur de chaque élève reçoivent une copie de ce plan. Le ministère de l'Éducation examine les pratiques d'implication des parents et met les informations sur les politiques et pratiques réussies d'implication parentale sur son site Internet. Des subventions spéciales sont aussi accordées aux districts scolaires qui appliquent des programmes pour les parents d'enfants d'âge préscolaire fournissant aux parents :

  1) des informations sur le développement des enfants ; 2) des méthodes pour améliorer l'interaction parents-enfant ; 3) des exemples de possibilités d'apprentissage destinées à promouvoir le développement intellectuel, physique et social des enfants d'âge préscolaire ; et 4) l'accès aux services collectifs grâce à un partenariat entre la collectivité, l'école et la maison.

Encadré 6.4. **Implication des parents dans l'éducation préscolaire – l'exemple des États-Unis** *(suite)*

- *Ohio :* Chaque conseil d'éducation doit adopter une politique d'implication parentale pour les écoles de son district. Cette politique doit donner aux parents et aux tuteurs l'occasion de participer activement à l'éducation de leurs enfants et d'être informés 1) de l'importance de l'implication des parents dans le parcours scolaire de leur enfant, 2) de la manière et du moment appropriés pour aider leur enfant et soutenir ses activités d'apprentissage dans la classe, 3) des techniques, des stratégies, des compétences à utiliser à la maison pour améliorer les efforts de leur enfant en classe et son développement afin qu'il devienne un citoyen responsable.
- *Caroline du Sud :* Le comité de surveillance de l'éducation, en collaboration avec le ministère du Commerce, le ministère des Revenus et la Chambre de commerce de Caroline du Sud, vont élaborer des recommandations permettant d'accorder aux employeurs des avoirs fiscaux pour les inciter à : 1) permettre aux employés ayant des enfants de s'absenter de leur travail pour participer aux réunions parents-enseignants ou assister aux manifestations organisées par l'école de leur enfant sans perte de salaire et 2) mettre en place des mesures internes permettant aux parents d'améliorer leurs compétences en lecture et écriture, d'aider leurs enfants dans leur travail scolaire et de s'impliquer davantage dans leur éducation, grâce à la collaboration entre employeurs et représentants des écoles locales.

Source : Education Commission of the States, mars 2005.

Notes

1. Le *National Education Goals Panel* (NEGP), dissous par le Congrès en 2002 – était un organisme bipartite et intergouvernemental de fonctionnaires fédéraux et des états créé en juillet 1990 pour évaluer et rendre compte des progrès accomplis dans les états et au niveau national en vue d'atteindre les objectifs nationaux d'éducation. En 1997, le NEGP a défini cinq objectifs contribuant au développement global du jeune enfant et à sa réussite scolaire ultérieure : santé et développement physique, bien-être affectif et aptitudes sociales, approches positives en matière d'apprentissage, aptitude à communiquer, cognition et connaissances générales.
2. Bowman *et al.* (2001) expliquent que si les utilisations des termes de « test » et « d'évaluation » se chevauchent, le test est un instrument standardisé, géré de manière officielle et conçu pour réduire au minimum toutes les différences dans les conditions d'application. Au contraire, l'évaluation a tendance à faire appel à des instruments multiples (observations, mesure des performances, entretiens, dossiers et échantillons des travaux des enfants) et s'étale sur une plus longue période.
3. La qualité du personnel est peut-être la norme fondamentale du programme, mais pour garder un personnel qualifié et expérimenté, les salaires doivent être suffisamment élevés. Si les subventions à la garde des enfants ou les subventions gouvernementales par enfant sont insuffisantes, les prestataires ont tendance à rogner sur les autres indicateurs de qualité, comme les ratios enfants/personnel.
4. Il est important pour le développement psychologique des jeunes enfants que les principaux membres du personnel ne changent pas trop souvent. Le fait d'arriver à conserver le personnel expérimenté est essentiel à la qualité de l'accueil et de l'éducation préscolaire dans les centres (van Gevers Deynoot-Shaub et Riksen-Walraven, 2002). En outre, le coût des départs de personnel est élevé, car il faut à nouveau recruter et former. Dans le secteur de l'éducation aux États-Unis, où le taux de départs est trois fois moindre que dans le secteur de la petite enfance, ces coûts sont de plus en plus surveillés.
5. Le programme finlandais mis en place en 1996, qui concernait l'éducation préscolaire (6 à 7 ans), a été renouvelé en 2000. Un nouveau programme pour les garderies (enfants de 1 à 6 ans) a été formulé en 2003. Ces programmes sont liés sur de nombreux points et s'enchaînent naturellement pour l'enfant.

6. *(American) National Association for the Education of Young Children* (Association nationale américaine pour l'éducation des jeunes enfants) et la *National Association for Early Childhood Specialists in State Departments of Education* (Association nationale pour les spécialistes des jeunes enfants dans les ministères de l'Éducation des États).
7. Ces directives recommandent que les normes de l'apprentissage des jeunes enfants : englobent tous les domaines du développement ; privilégient les contenus qui s'avèrent importants pour l'apprentissage et le développement des enfants ; approfondissent la connaissance des processus de développement des enfants dans leurs premières années et incluent des perspectives culturelles, linguistiques, communautaires, familiales et individuelles.
8. L'introduction du texte souligne que les directives « sont centrées sur ce que le personnel doit faire pour aider les jeunes enfants à développer les compétences et connaissances dont ils auront besoin, plutôt que sur ce que les enfants sont censés savoir à l'âge de trois ou quatre ans ».
9. Nous n'avons pas pu avoir accès à la version révisée de 2006 lorsque nous avons écrit le présent rapport. En conséquence, les citations proviennent de la version de 1996.
10. L'adjectif « pédagogique » a en danois une connotation différente de son sens usuel en anglais, il signifie « qui relève de la science de l'enseignement ». Dans la tradition de la pédagogie sociale, l'adjectif « pédagogique » se réfère à une approche holistique des enfants englobant l'accueil, l'éducation et l'apprentissage.
11. *(American) National Association for the Education of Young Children* (Association nationale américaine pour l'éducation des jeunes enfants) et la *National Association for Early Childhood Specialists in State Departments of Education* (Association nationale pour les spécialistes des jeunes enfants dans les ministères de l'Éducation des États).
12. L'ECERS par exemple, examine les pratiques d'accueil personnalisé, les équipements, le langage, les expériences de raisonnement, les activités motrices, les activités créatrices, le développement social et les besoins du personnel (Harms *et al.*, 1998).

Références

AAP/APHA (2002), (American Academy of Pediatrics/American Public Health Association) and the National Resource Center for Health and Safety in Child Care, *National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care*.

Bennett, J. (2005), « The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy », *Learning with Other Countries: International Models of Early Education and Care,* Daycare Trust, Londres.

Bertram, A.D. et C. Pascal (1997), « A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education », in M. Karlsson Lohmander (dir. pub.), *Researching Early Childhood,* vol. 3, Université de Göteborg, Göteborg, pp. 125-150.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our Pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy,* National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Bredekamp, S. et C. Copple (dir. pub.) (1997), *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Education* (revisé), National Association for the Education of Young Children, Washington, DC.

Bronfenbrenner, U. (1986), *Reality and Research in the Ecology of Human Development,* American Psychological Association.

Brooks-Gunn, J. et L.B. Markman (2005), « The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness », *Future of Children,* vol. 15(1), pp. 139-165.

Bruner, J. (1990), *Acts of Meaning,* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Claxton, G. et M. Carr (2004), « A Framework for Teaching and Learning: the Dynamics of Disposition. Early Years », vol. 24(1), pp. 87-97.

Centre for Early Childhood Development and Education (CECDE) (2005), *Early Childhood in Ireland. Evidence and Perspectives,* CECDE, Dublin.

Children Act (2004), The Stationery Office, Londres.

Children in Europe (2005), *Curriculum and Assessment in the Early Years,* Issue 9, Children in Scotland, Édimbourg.

CNDP (2002), *Qu'apprend-on à l'école maternelle ?,* Centre national de documentation pédagogique, Paris.

Cohen, B., P. Moss, P. Petrie et J. Wallace (2004), *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden,* Policy Press, UK.

CQO Study Team (1995), *Cost, Quality and Outcomes in Child Care Centres, Public Report,* University of Colorado, Denver, Colorado.

CQO Study Team (1999), « The Children of the Cost, Quality and Outcomes Study Go to School. Executive Summary ».

Dahlberg, G. et P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education,* Routledge Falmer, Londres et New York.

Dahlberg *et al.* (dir. pub.) (1997), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care,* Routledge, Londres.

Delors, J. (dir. pub.) (1996), *L'éducation, un trésor est caché dedans,* UNESCO, Paris.

DfES (2002), *Curriculum : the Foundation Stage,* DfES, London, *www.standards.dfes.gov.uk/primary/foundation_stage/.*

Endsley, R.C. et P.A. Minish (1991), « Parent–staff Communication in Daycare Centers during Morning and Afternoon Transitions », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 6, pp. 119-135.

EUROSTAT (2000), *Key Data on Education in Europe, 1999-2000,* European Commission, Luxembourg.

Fuller, B.C., A. Livas et M. Bridges (2005), « How to Expand and Improve Pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options », PACE Working Paper 05-1, Policy Analysis for California Education (PACE), Berkeley, Californie.

van Gevers Deynoot-Schaub, M. et M. Riksen-Walraven (2002), « Toddlers'Interactions with their Parents and Caregivers in Child Care: A Longitudinal Study », University of Amsterdam.

Ghazvini, A.S. et C.A. Readdick (1994), « Parent-caregiver Communication and Quality of Care in Diverse Child Care Settings », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 9(2), pp. 207-222.

Harms, T., D. Cryer et R. Clifford (1998), *Early Childhood Environment Rating Scale,* Teachers College Press, New York.

Head Start Bureau (1984), *Child Outcomes Framework,* Washington, DC.

Helburn, S. et C. Howes (1996), " Child Care Cost and Quality », *The Future of Children: Financing Child Care,* vol. 6, pp. 62-82.

Hobsbawm, E. (1975, 2000), *The Age of Capital,* Weidenfeld and Nicholson History, Londres.

Kagan, S.L. et E. Rigby (2003), *Policy Matters : Improving the Readiness of Children for School : Recommendations for State Policy,* The Children's Project, Washington, DC.

Kauerz, K. et J. McMacken (2004), *No Child Left behind Policy Brief. Implications for the Early Learning Field,* Education Commission of the States (ECS), *www.ecs.org/clearinghouse/51/82/5182.pdf.*

Van Kuyk, J. (2006) « Holistic or sequential approach to curriculum: what works best for young children? » in *The Quality of Early Childhood Education* van Kuk (dir. pub.) CITO, Arnhem.

Lindberg, P. et A.-L. Välimäki (2004), *ECEC Curricular Process in Finland: An Open Dialogue* EECERA communication, Malte.

Lund, S. (2005), « Denmark "Progress or Pitfall?" », in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years,* n° 9, septembre, Children in Scotland, Édimbourg.

Martin-Korpi, B. (2005a), « The Foundation for Lifelong Learning », in *Children in Europe, Curriculum and Assessment in the Early Years,* volume 9, septembre, Children in Scotland, Édimbourg.

Martin-Korpi, B. (2005b), « Early Childhood Education and Care in Sweden – A Universal Welfare Model », *Learning with Other Countries: International Models of Early Education and Care,* Daycare Trust, Londres.

Michelet, A. (1999), *Le jeu de l'enfant : progrès et problèmes,* OMEP, Québec.

Ministère de l'Éducation suédois (1998), *Lpfö 98: Curriculum for the Pre-School,* Stockholm.

Moss, P., C. Owen et J. Stantham (1998), « Informing Ourselves about Early Childhood Services », *Children and Society,* vol. 12, pp. 263-274.

Myers, B. (2004), *In Search of Quality in Programmes of Early Childhood Care and Education. Background Paper,* EFA Global Monitoring Report 2005.

NAEYC (2005), New Accreditation System, Washington, DC, *www.naeyc.org*.

NCAC (National Childcare Accreditation Council Inc.) (2006), *Child Care Quality Assurance, www.ncac.gov.au/*.

NEGP (National Education Goals Panel) (1996), *The National Education Goals Report. Building a Nation,* Government Printing Office, Washington, DC.

NEGP (1997), *The National Education Goals Panel Report: Building a Nation of Learners, 1997,* Government Printing Office, Washington, DC.

NESF (National Economic and Social Forum) (2005), « Early Childhood Care and Education », NSEF Rapport n° 31, NESF, Irlande.

NICHD Early Child Care Research Network (2004), « Family and Childcare Predictors of Mother-child Interaction and Children's Developmental Outcomes », Symposium at 18th Biennial Conference on Human Development, Washington, DC.

Norwegian Ministry of Children and Family Affairs (1996), *Framework Plan for Day Care Institutions,* Oslo.

OCDE (1998), *Rapport de base sur la Norvège*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2004a), *Note par pays pour l'Allemagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2004b), « Starting Strong : Early Childhood Education and Care Data and Information Survey », OCDE, Paris.

OCDE (2004c), « Starting Strong : Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines », OCDE, Paris.

Olmsted, P.P. et J. Montie (2001), « Early Childhood Settings in 15 Countries: What are Their Structural Characteristics? », High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, Michigan.

Phillipsen, L.C., M.R. Burchinal, C. Howes et D. Cryer (1997), « The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 12, pp. 281-303.

Proyecto Intersectorial (2004), « Escala de Evaluación de la Calidad Educativa en Centros Preescolares » (Versión 3), Departamento General de Evaluación Educativa, miméo.

QCA/DfEE (2000), *Curriculum Guidance for the Foundation Stage,* Qualifications and Curriculum Authority/ Department for Education and Skills, Londres.

Rayna, S., F. Laevers et M. Deleau (dir. pub.) (1996), *L'éducation préscolaire : quels objectifs pédagogiques ?,* Nathan/Pédagogie, Paris.

Rayna S. et G. Brougère (2000), *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire : perspectives internationales,* INRP/CRESAS, Paris.

Rayna S. et G. Brougère (2005), *Accueillir et éduquer la petite enfance : les relations entre parents et professionnels,* INRP, Paris.

Reveco, O. *et al.* (2004), *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana,* OREALC, Santiago de Chile.

Rinaldi, C. (1998), « Projected Curriculum Constructed through Documentation – Progettazione : An interview with Lella Gandini », in C. Edwards, L. Gandini et G. Forman (dir. pub.), *The Hundred Languages of Children: The Reggio Emilia Approach – Advanced Reflections* (2e éd.), Ablex, Greenwich, CT, pp. 113-125.

Rinaldi, C. (2006), *In Dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning,* Routledge, New York.

Rutter, M., K.J. Thorpe, R. Greenwood, K. North et J. Golding (2003), « Twins as a Natural Experiment to Study the Causes of Language Delay: Examination of Obstetric and Perinatal Environment », *Journal of Child Psychology and Psychiatry,* vol. 44(3), pp. 326-341.

Schweinhart, L.J. et D.P. Weikart (1997), *The High/Scope pre-school Curriculum Comparison Study,* High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

Scott-Little, C., L. Kagan et V.S. Frelow (2003), « Creating the Conditions for Success with Early Learning Standards: Results from a National Study of State-level Standards for Children's Learning prior to Kindergarten », *Early Childhood Research and Practice,* vol. 5(2), pp.1-21.

SEP (2001), *Proyecto Intersectorial sobre Indicadores de Bienestar en la Primera Infancia,* Secretaría de Educación Pública, Mexique.

Sharp, C. (2002), « School Starting Age: European Policy and Recent Research », paper presented at the LGA seminar « When Should Our Children Start School? », LGA Conference Centre, Londres.

Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (éd.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development,* National Academy Press, Washington, DC.

Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, S. Muttock, R. Gilden et D. Bell (2002), *Researching Effective Pedagogy in the Early Years,* DfES Research Report 356, DfES, Londres.

Soto, V. et O. Reveco (2004), *Problematicas del curriculum educacional, hoy,* Editorial Arcis, Santiago de Chile.

STAKES (2005), information fournie l'OCDE par STAKES Early Childhood Education and Care Team, Helsinki.

Sylva, K. (2000), *Effective Provision of Pre-school Education* (EPPE Research Project), Oxford.

Sylva, K., B. Taggart et I. Siraj-Blatchford. (2003), *Assessing Quality in the Early Years,* Trentham Books, Londres.

Sylva, K. et J. Wiltshire (1993), « The Impact of Early Learning on Children's Later Development », *European Early Childhood Education Research Journal,* vol. 1(1).

Skolverket (2004), *Pre-school in Transition: A National Evaluation of the Swedish Pre-school,* National Agency for Education, Stockholm.

Tietze, W. et D. Cryer (2004), « Comparisons of Observed Process Quality in German and American Infant/toddler Programs », *International Journal of Early Years Education,* vol. 12(1), pp. 43-62.

Tijus, C.A., A. Santolini et A. Danis (1997), « The Impact of Parental Involvement on the Quality of Day-care Centres », *International Journal of Early Years Education,* vol. 5(1), pp. 7-20.

Weikart, D., P. Olmsted, J. Montie, N. Hayes et M. Ojla (dir. pub.) (2003), *A World of pre-school Experiences: Observations in 15 Countries. The IEA Preprimary Project Phase 2,* High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

White, K., M. Taylor et V. Moss (1992), « Does Research Support Claims about the Benefits of Involving Parents in Early Intervention Programs? », *Review of Educational Research,* vol. 62.

Winnicott, D. (1971), *Playing and Reality,* Tavistock Publications, Londres.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 7

Une formation et des conditions de travail appropriées pour le personnel d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Le chapitre 7 fait le point de la situation du personnel travaillant dans l'éducation et l'accueil de la prime enfance. Les pays reconnaissent implicitement que les éducateurs de la petite enfance sont la clé de services de grande qualité. Comme l'a révélé avec force l'examen de l'OCDE sur les enseignants (OCDE, 2005), pour que les enseignants fournissent des résultats de grande qualité, il faut que les systèmes éducatifs proposent une formation intensive et de bonnes conditions de travail. Ces buts n'ont pas encore été atteints pour les professionnels de la petite enfance dans de nombreux pays.

Le présent chapitre étudie la question du profil du personnel concerné dans les pays examinés, et jette les bases d'une typologie simple des profils des professionnels de l'éducation des jeunes enfants. Il décrit la préparation professionnelle qui existe à la fois dans l'éducation des jeunes enfants et dans les secteurs agréés de l'accueil des enfants, et propose un survol des rémunérations et des conditions de travail. Il établit un lien entre l'opinion publique vis-à-vis du travail des femmes (y compris le fait d'élever des enfants) et les faibles niveaux de rémunération pratiqués dans le secteur de la garde d'enfants. Il soulève également le problème des possibilités pour le personnel de participer à des activités de perfectionnement professionnel et de formation en cours d'emploi. Enfin, l'examen porte sur les stratégies de recrutement d'effectifs diversifiés où les deux sexes sont représentés. Malgré de bonnes intentions, les pays pour la plupart ne recrutent parmi les professionnels des services d'éducation et accueil de jeunes enfants (EAJE) ni assez d'hommes ni un nombre appréciable de femmes appartenant à des minorités ou à des communautés ethniques.

L'importance de l'apprentissage, du développement et de la socialisation des enfants est largement reconnue dans les pays de l'OCDE. Les gouvernements considèrent de plus en plus que l'apprentissage tout au long de la vie est essentiel à la formation du capital humain, dont les bases sont posées pendant la petite enfance. Malgré cela, le statut professionnel de la main-d'œuvre de la petite enfance reste médiocre de façon générale. La formation et les conditions de travail du personnel de l'EAJE contredisent souvent le discours public sur la valeur attribuée aux jeunes enfants et l'importance d'un développement et d'un apprentissage précoces. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le secteur de la garde d'enfants, où les niveaux de recrutement peuvent être inadaptés et où les salaires restent bien en dessous de ceux des enseignants, parfois bloqués au niveau du salaire minimum.

En règle générale, les éducateurs de la petite enfance qui travaillent à un niveau proche de celui de l'école sont mieux formés et mieux payés. Parmi les pays étudiés, le personnel qui s'occupent des enfants âgés de 3 à 6 ans ont des chances d'être titulaires d'un diplôme obtenu au terme de trois ou quatre années d'études universitaires (enseignement supérieur de type A selon la Classification internationale type de l'éducation [CITE]) ou de deux années d'études supérieures (enseignement supérieur de type B selon la CITE). En revanche, le personnel travaillant dans les structures accueillant les plus jeunes enfants a probablement des parcours plus divers, allant de l'absence totale de formation à une formation professionnelle postsecondaire en trois ans (diplôme du supérieur de type B) ou en deux ans (voir le tableau 7.1). La préparation au rôle de pédagogues, d'éducateurs et d'enseignants dans l'EAJE est également très variée, et l'important déséquilibre entre les hommes et les femmes au sein de la profession témoigne de croyances culturelles profondément ancrées concernant l'éducation des enfants et les rôles de la femme et de l'homme dans la société.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

- Pour que l'EAJE soit de qualité, il faut que le personnel dans l'ensemble du secteur ait suivi une solide formation et que les conditions de travail soient satisfaisantes.
- Il est nécessaire de mettre au point des stratégies qui permettent de recruter et de retenir une main-d'œuvre des deux sexes qualifiée et diversifiée et de s'assurer que l'exercice d'un métier dans le secteur de l'EAJE est satisfaisant, respecté et financièrement viable.

1. La qualité du système d'EAJE exige une formation appropriée et des conditions de travail satisfaisantes pour le personnel

Les recherches réalisées dans de nombreux pays confirment le sentiment que la qualité dans le domaine de la petite enfance exige une formation appropriée et des conditions de travail satisfaisantes pour le personnel. Cette situation est résumée dans le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) :

> *« Les personnels travaillant avec les enfants dans les programmes de l'EAJE ont un impact profond sur l'éveil et l'apprentissage des enfants. Des recherches montrent les liens entre une*

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE**

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
AUS[1]	*Teacher*	3-4 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A[2]	0-8	*Preschool/preprimary, kindergartens*	Oui	< 3.3 % garderie	Enseignants – plusieurs jours/an financés	100 %
	Child care worker	2-3 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type B[2] jusqu'à 4 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A (une minorité)	0-5	*Long day care*	Non	< 2 % préprimaire	Accueil de jeunes enfants – Limitées à certains services	~75 %
AUT	*Kindergärtenpägoginnen* (éducateurs en jardin d'enfants)	Diplôme de formation de niveau secondaire sanctionnant 5 ans d'études en pédagogie de la petite enfance	3-6	*Kindergärten*	Non	2.7 %	Financement par les autorités des *Land*, 3-5 jours/an	
	Erzieherinnen (éducateurs sociaux)	Diplôme professionnel de niveau secondaire supérieur en *Sozialpädagogik*	0-6	Essentiellement dans les *Krippen* et les *Hort* (accueil périscolaire) et dans les *jardins d'enfants* en tant qu'assistants			Extrêmement variable d'un *Land* à l'autre. Les éducateurs se plaignent du manque de possibilités de perfectionnement professionnel et de perspectives de carrière	
BEL-FL	*Kleuteronderwitzer(es)* (éducateurs en jardin d'enfants)	3 ans d'études en pédagogie – enseignement supérieur de type B	2.5-6	*Kleuterschool*	Non	Moins de 1 %	Financement décentralisé au niveau des écoles	100 %
	Kinderverzorgsster (puéricultures)	3 ans d'études professionnelles secondaires après 16 ans	0-3	*Kinderdagverblijf*	Non			
BEL-CFR	*Institutrice de maternelle*	3 ans d'études en pédagogie – enseignement supérieur de type B	2.5-6	*École maternelle*	Non	Moins de 1 %	Financement décentralisé au niveau des écoles	100 %
	Puéricultrice	3 ans d'études professionnelles secondaires après 16 ans	0-3	*Crèches* (ou assistant(e) dans une *école maternelle*)	Non			
CAN	*Teacher*	4 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A (sauf IPE)	0-5/5-10	*Kindergarten, pre-kindergarten et primary school.*	Oui	2 %	Assurées pour les professeurs de jardin d'enfants	
	Early childhood educator	2 ans d'études spécialisées de type B dans l'accueil et l'éducation des jeunes enfants	0-12	*Childcare, nursery school, preschool*	Non			
CZE	*Ucitel materske skoly*	4 ans d'études secondaires en pédagogie ou 3 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type B ou de type A	3-6	*Materská skola*	Non	Moins de 1 %	Volontaire – offertes par les centres régionaux	75 %
	Detska sestra	4 ans d'études secondaires dans une école de puéricultrices	0-3	*Crèche*	Non			

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE** *(suite)*

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
DEU	*Erzieherinnen* (éducateurs en jardin d'enfants)	2 ans d'études professionnelles après 18 ans + 1 an de stage	3-6	*Kindergärten, Hort* (activités de loisirs et programmes de devoirs)	Non			
	Kinderpflegerinnen (puéricultrices)	2 ans d'études professionnelles secondaires + 1 an de stage	0-6	*Krippe* (crèche), *Hort* et *Kindergärten*				
DNK	*Paedagoger* (spécialisés dans la pédagogie en jardin d'enfants)	3.5 ans d'études supérieures spécialisées de type B, ou moins en fonction de l'expérience	0-10	Les pédagogues représentent 60 % du personnel dans les centres d'accueil des enfants de 6 mois à 7 ans	Oui en classe préscolaire pour les 6 à 7 ans et en équipes avec les 6 à 10 ans	14 % en *Dagtilbud*, 3 % en classe préscolaire et 25 % en accueil périscolaire	Financement décentralisé au niveau des municipalités	
	Paegagogmedhjaelpere (assistants au niveau préprimaire et accueil des enfants)	Formation professionnelle secondaire supérieure. Certains assistants suivent une formation pour adultes de 18 mois dans le domaine de l'aide sociale ; certains n'ont pas de qualifications formelles		Crèches, jardins d'enfants, services à classe unique (*Dagtilbud*) et SFO				
FIN	*Lastentarhanopettaja* (éducateurs en accueil de jour titulaires d'une licence ou d'une maîtrise en éducation)	Diplôme en éducation – enseignement supérieur de type A	0-7	*Päiväkoti* ou centres d'accueil de jour. Un tiers du personnel doit être diplômé du supérieur, mais les activités multidisciplinaires avec les *Lähihoitaja* sont la règle. Les éducateurs en accueil de jour diplômés en éducation peuvent aussi enseigner en *vuotiaiden esiopetus* ou classe préscolaire	Oui, avec desenfants de 6 à 7 ans	4%	Financement décentralisé au niveau des municipalités. Obligation municipale de fournir de 3 10 jours annuels par personne – tout le personnel	81 %
	Sosionomi (pédagogues sociaux titulaires d'un diplôme supérieur en sciences sociales)	Diplôme en sciences sociales – école polytechnique enseignement supérieur de type B	0-6					
	Lähihoitaja (puéricultrices)	3 ans d'études professionnelles secondaires supérieures en puériculture	0-7	*Päiväkoti et classe préscolaire. la majorité du personnel des Päiväkoti sont des puéricultrices formées*				
	Assistants formés à l'accueil de jour	Les assistants en accueil de jour doivent également être formés						

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE** *(suite)*

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
FRA	Professeurs des écoles	4 ans d'études universitaires de type A + 18-24 mois de stage professionnel postlicence	2-6	École maternelle	Oui, dans toutes les classes du primaire			
	Puéricultrices	Infirmière/sage-femme + 1 an de spécialisation	0-3	Services de crèche	Non			
	Éducateurs de jeunes enfants	27 mois après le Bac dans un centre de formation spécialisé	0-3	Services de crèche	Non			
	ATSEM (assistants d'école maternelle)	CAP (certificat d'aptitude professionnelle – niveau secondaire) petite enfance. Certains ATSEM expérimentés n'ont pas de qualifications formelles	0-6	Les ATSEM travaillent comme assistants dans les écoles maternelles, en particulier dans les zones urbaines				
GBR	*Qualified teacher* (ATS – statut d'enseignant qualifié) y compris enseignants en préprimaire ayant une qualification similaire	4 ans d'université – enseignement supérieur de type A	3-11	Les *nursery* et *reception classes* (préprimaire et classes préparatoires) pour les 3 à 5 ans. Bien qu'obligatoire, cette prescription n'est pas toujours respectée dans les centres préscolaires du système privé	Oui	1 % dans l'EAJE hors écoles	Accès ouvert pour les enseignants	
	Nursery assistants	Diplôme professionnel de niveau 3	0-5	Assistants dans des centres d'accueil des enfants ou dans des *nursery* et *reception classes*, 30 % des assistants ne sont pas diplômés			Limitées pour garderies	
	(Prévu : un *early childhood professional* (diplôme en 4 ans) dans chaque centre et des *senior practicioners* (qualification de type B en 2 ans)	Enseignement supérieur de type A						

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE** *(suite)*

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
HUN	*Ovodapedagogus* (éducateur en jardin d'enfants)	Diplôme de l'enseignement supérieur de 3 ans	0-7	*Óvoda* (jardins d'enfants pour les 3 à 6 ans). Plus des 2/3 du personnel sont des éducateurs diplômés du supérieur, les autres sont des assistants formés				
	Gondozó (professionnels de la petite enfance)	3 ans d'études professionnelles postsecondaires – diplôme spécialisé	0-3	*Bölcsõde* (pour les moins de 3 ans). Plus de 90% du personnel sont pleinement formés				
IRL	*Teacher*	3 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A axées sur le primaire	4-12	Schools	Oui	Moins de 1 %		100 %
	Child care assistant	Grande variété – nombreuses personnes sans formation	0-6	Child care centres				Environ 60 %
ITA	*Insegnante di scuola materna*	4 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A	3-6	Scuola materna	Non	Moins de 1 %	Municipalités ou par décision du directeur/inspecteur	Environ 100 %
	Éducatrice	Diplôme d'éducation professionnelle secondaire	0-3	Asili nidi	Non			
KOR	*Éducateur en jardin d'enfants de type A*	4 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type A	3-6	Jardin d'enfants	Non		Proposée par les centres régionaux de formation des enseignants à tous les éducateurs des jardins d'enfants et des services d'accueil	
	Éducateur en jardin d'enfants de type B	2 ans d'études dans l'enseignement supérieur de type B	0-6	Centre d'accueil des jeunes enfants				
	Professionnel de la petite enfance	1 an de formation post-secondaire	0-6	*Hakwon* (établissement privé d'apprentissage)				
MEX	*Docentes* ou enseignants de jeunes enfants	Diplôme universitaire dans l'enseignement supérieur de type A - *licenciatura*	3-6	Educación preescolar	Non		Plusieurs jours/an financés avec 3 jours obligatoires de perfectionnement avant chaque rentrée	
	Professionnels de la petite enfance	La plupart non formés ou formés en cours d'emploi *(par ex., les madres comunales – mères communales*). Dans les CENDI, divers personnel de santé (puéricultrices) et d'aide sociale	0-3	Educación inicial				

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE** *(suite)*

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
NLD	*Leraar basisonderwij*	3 ans d'études professionnelles supérieures de type B	4-12	Bassischool	Oui	25 % dans le primaire, mais peu pour les 4 à 6 ans.	Financement décentralisé au niveau des municipalités	100 %
	Leidster kinder centra	2 ans de formation après 18 ans	0-4	Kinderopvang	Non			
NOR	*Pedagogiske ledere*	3 ans d'études professionnelles supérieures type B	1-6	*Barnehager, SFO* (environ 1/3 du personnel des jardins d'enfants est diplômé du supérieur)	Oui en degré 1 jusqu'au degré 4 avec une année supplémentaire de formation supérieure	7 %	Un plan d'accès fait partie de la convention collective du secteur public	88-96 %
	Assistents	2 ans d'apprentissage après 16 ans	1-6	Deux tiers du personnel des *Barnehager*, une proportion importante sans formation				
PRT	*Educadora de infância* (éducateurs de jeunes enfants)	4 ans d'université ou polytechnique	3-6	Jardim de infância	Non	Moins de 1 %	Minimum de 56 heures par an offertes par les centres régionaux d'instituteurs et les universités à tous les enseignants. Pas obligatoire mais nécessaire pour l'avancement de carrière	100 %
	Educadoras, puéricultrices et travailleurs sociaux	Qualification professionnelle – enseignement supérieur type B	0-3	Crèches				
	Personnel auxiliaire	La formation est désormais obligatoire mais de nombreux auxiliaires ne sont pas formés		*Jardims* et *crèches*. Ratio *educadoras*/auxiliaires non disponible				

Tableau 7.1. **Résumé du personnel qualifié dans les centres d'EAJE** *(suite)*

	Type principal de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Travaillant dans le primaire ?	% d'hommes dans l'EAJE (par rapport à l'ensemble du personnel)	Possibilités de formation en cours d'emploi	% de rémunération par rapport aux instituteurs
SWE[3]	*Lärere (*enseignants[3]) comprenant les *Förskollärare* (enseignants préscolaires), les *Fritidspedagog* (animateurs de loisirs) et enseignants du primaire	3.5 ans d'université – enseignement supérieur de type A	1-7	Les enseignants préscolaires travaillent en centres préscolaires (50 % du personnel, les autres sont des assistants formés), classes préscolaires ouvertes, classes préscolaires et équipes multidisciplinaires en primaire	Oui	5 %	Financement décentralisé aux municipalités	100 %
	*Barnsk*ötare ou assistants d'école maternelle (membres à part entière de l'équipe pédagogique)	2 ans de formation professionnelle secondaire supérieure (presque 50% du personnel dans les centres préscolaires – presque tous formés)		Toutes les structures				
USA	*Public school teacher*	4 ans d'université – enseignement supérieur de type A	4-8 (0-8)	Public schools	Oui	3 %	La plupart des états exigent un certain nombre d'heures/an	100 % dans école
	Head Start teacher	CDA = 1 an d'études dans l'enseignement supérieur de type B	0-5	Head Start	Non			
	Child care personnel	De un cours jusqu'à 4 ans d'université	0-5	Child care centre	Non			42 % dans garderie

1. À l'exception des services fédéraux officiels, les exigences en matières de qualifications et de personnel diffèrent selon la réglementation de chaque état ou territoire.
2. L'enseignement supérieur de type A correspond au niveau 5A de la CITE, le supérieur de type B correspond au niveau 5B de la CITE. Une différence importante réside dans le fait que les établissements de type A sont financés et mandatés pour entreprendre des travaux de recherche.
3. Dans le nouveau régime de formation professionnel suédois, ces professions ont été regroupées sous un profil unique appelé « nouveaux enseignants » et concernant les enfants de 1 à 12 ans. Les nouveaux diplômés suivent désormais un tronc commun puis se spécialisent dans l'enseignement primaire, l'éducation préscolaire ou en pédagogie du temps libre. Des équipes pluridisciplinaires (comprenant des assistants) peuvent maintenant travailler ensemble à tous les niveaux d'enseignement lorsque diverses compétences sont nécessaires.

Sources : Rapports des pays de l'OCDE ; Oberhuemer et Ulich (1997).

bonne formation et un soutien des personnels, y compris un salaire et des conditions de travail décents, et la qualité des services de l'EAJE (Bowman et al., *1998 ; CQCO Study Team, 1995 ; Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a ; Whitebook* et al., *1989). En particulier, les personnels ayant reçu une formation plus formelle et plus spécialisée dans le domaine de la petite enfance porteront une plus grande attention aux enfants, seront plus chaleureux et plus stimulants.* » (CQCO Study Team, 1995 ; NICHD, 1997 ; Phillipsen *et al.*, 1997, EPPE, 2004).

Cependant, les pouvoirs publics redoutent souvent les conséquences de l'amélioration des qualifications du personnel en termes de financement. Des qualifications plus élevées peuvent donner lieu à des prétentions salariales plus importantes, qui contribuent elles-mêmes de façon significative au coût des services. Même s'il est clairement prouvé qu'une formation et des niveaux de qualification améliorés augmentent la qualité de l'interaction et de la pédagogie dans les services d'EAJE – c'est également le cas s'agissant des qualifications des enseignants (OCDE, 2005) – les pouvoirs publics continuent de se demander si c'est la meilleure façon de dépenser le budget disponible. La question a été posée en Californie en 2005, par exemple, à l'occasion de débats concernant un système préscolaire universel employant des enseignants possédant un niveau professionnel équivalent à celui des professeurs du primaire, à savoir des professeurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur obtenu au terme de quatre années d'études et d'un titre d'enseignant. Selon une équipe de chercheurs, Fuller, Livas et Bridges (Fuller *et al.*, 2005), dans la situation que connaît actuellement la Californie – où il existe de graves insuffisances au niveau des services et où de nombreuses familles à revenus modestes n'ont accès qu'à des services de qualité médiocre – il peut être préférable de viser d'abord un diplôme de l'enseignement supérieur en deux ans. Le budget économisé pourrait alors être consacré à des subventions aux familles confrontées à de graves contraintes de coût et de qualité. Un bref résumé de la situation du personnel de la petite enfance dans les pays de l'OCDE permettra peut-être de replacer ces questions dans leur contexte.

2. Profils des professionnels dans les secteurs de l'EAJE

Il ressort du tableau 7.1 que les pays ont adopté deux approches principales en ce qui concerne le personnel des services à la petite enfance :

- *Dans les pays avec des régimes séparés* (éducation/accueil des jeunes enfants), des enseignants qualifiés travaillent dans l'éducation préscolaire des plus de trois ans[1], tandis que le secteur de l'accueil (services destinés aux enfants de 0 à 3 ans) emploie des personnes moins formées. Dans l'éducation préscolaire, tous les pays demandent généralement au personnel professionnel dirigeant (en général des enseignants) qui sont les principaux responsables d'enfants d'âge préscolaire d'être titulaires au moins d'un diplôme obtenu au bout de trois ans d'études supérieures. Ces enseignants sont souvent formés avec les professeurs du primaire (France, Irlande, Pays-Bas, etc.) et il est possible qu'ils n'aient pas de formation spécialisée ou de diplômes appropriés dans le domaine de la petite enfance. Dans les services aux jeunes enfants, il est difficile d'identifier dans les différents pays un professionnel de référence qui travaille directement avec des nourrissons et des tout-petits. Dans beaucoup de pays, les services de garde des enfants restent généralement hiérarchiques, quelques professionnels seulement (souvent des infirmières

qualifiées) dirigeant le personnel auxiliaire majoritaire qui s'occupe des enfants et interagit avec eux[2].

- *Dans les pays avec des services intégrés*[3] pour les enfants de 1 à 6 ans, un profil de professionnel dirigeant de référence est apparu dans les services destinés aux enfants de ce groupe d'âge. Les pédagogues titulaires d'une formation supérieure ou les éducateurs de la petite enfance travaillent directement avec ces enfants. Des assistants d'école maternelle formés, qui sont avant tout chargés de l'accueil, travaillent aux côtés de ces pédagogues. Ils ne sont pas considérés comme des auxiliaires mais comme des membres égaux et utiles de l'équipe de travail (Martin-Korpi, 2005).

Profils des travailleurs

Pour simplifier une situation complexe, en gros trois types de professionnels dirigeants travaillent dans les centres préscolaires (voir tableau 7.2), ainsi que de nombreux niveaux de professionnels de la petite enfance et du personnel auxiliaire (Oberhuemer et Ulich, 1997 ; Oberhuemer, 2000, 2005).

Tableau 7.2. **Une typologie simplifiée des professionnels dirigeants dans l'éducation des jeunes enfants**

Profil	Pays	Éducation
Le spécialiste de la petite enfance, éducateurs ou enseignants	Autriche, Belgique, République tchèque, Finlande, Hongrie, Italie, Mexique et Suède	Sauf en Autriche et en République tchèque, ils sont titulaires d'un diplôme tertiaire et ont suivi une formation spécialisée dans le domaine de l'EAJE pour les enfants de 1 à 6 ans ou de 3 à 6 ans.
Enseignants, du préprimaire ou du primaire	Australie, Canada, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis	Ils possèdent un diplôme tertiaire et ont suivi une formation axée sur l'enseignement primaire.
Pédagogues sociaux	Danemark, Allemagne et Norvège	Ils sont titulaires d'un diplôme tertiaire ou d'un diplôme complété par une formation en pédagogie sociale, ainsi qu'une formation spécifique à l'éducation préscolaire et à la prise en charge des tout-petits.

L'éducateur ou enseignant spécialiste de la petite enfance. (Oberhuemer [2004] préfère le terme « pédagogue de la petite enfance ».) On trouve ce profil en Autriche, en Belgique, en République tchèque, en Finlande, en Hongrie, en Italie, au Mexique et en Suède. Il existe d'importantes différences de profils et de formations entre les spécialistes de l'éducation préscolaire de ces pays, mais une caractéristique commune est qu'ils sont formés spécifiquement pour travailler avec de jeunes enfants pendant les trois années ou plus qui précèdent l'entrée à l'école primaire. Généralement, les spécialistes de l'éducation préscolaire exercent uniquement dans des centres de la petite enfance et, suivant le pays, ils travaillent à plein temps, toute l'année ou, comme en Belgique, en Italie et au Mexique, uniquement pendant l'année scolaire. Lorsqu'ils sont titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur (ce qui n'est pas le cas en Autriche et en République tchèque), les spécialistes de la petite enfance touchent des salaires à peu près équivalents ou légèrement inférieurs à ceux des enseignants du primaire.

En Autriche, en République tchèque, en Finlande, en Hongrie et en Suède, le spécialiste de la petite enfance a une approche fondée sur la notion de *pédagogie*, à savoir une vision de l'interaction avec l'enfant qui inclut la prise en charge, l'éducation et l'instruction :

> *« L'éducateur s'intéresse à l'enfant dans sa globalité : l'enfant avec son corps, son esprit, ses émotions, sa créativité, son histoire et son identité sociale. Il ne s'intéresse pas uniquement aux émotions de l'enfant, ce qui correspond à l'approche psychothérapeutique, ni uniquement à son*

corps, ce qui correspond à l'approche médicale, ni uniquement à son esprit, à savoir l'approche traditionnelle de l'enseignement. » (Moss et Petrie, 2002.)

Ces pays mettent l'accent sur la formation d'éducateurs capables d'aider avec sensibilité les enfants (individuellement et en groupe) dans leur parcours d'apprentissage, d'entreprendre des recherches et de réfléchir de façon constructive à leur propre pratique.

L'enseignant du préprimaire/primaire (ou *enseignants de jardin d'enfants/de pré-école* en Australie, au Canada et aux États-Unis). Bien qu'ils travaillent dans des écoles préprimaires, les enseignants du préprimaire suivent généralement une formation de même niveau et dans les mêmes établissements que les enseignants du primaire. On trouve ce profil en Australie, au Canada, en France, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis[4]. La préparation à l'école est l'un des principaux objectifs de l'éducation des jeunes enfants dans ces pays, et les classes préprimaires incluent généralement une introduction axée sur la lecture et l'écriture et le calcul à travers des expériences avec l'ensemble de la classe et en petit groupe. Traditionnellement, les enseignants sont responsables des enfants de leur classe uniquement pendant les heures d'école et pendant l'année scolaire[5]. Dans des pays comme la France, l'Irlande et les Pays-Bas, l'enseignant du préprimaire est formé pour le secteur préscolaire et primaire, mais par-dessus tout aux méthodes et à la pédagogie de l'école primaire. Dans d'autres pays – Australie, Canada et États-Unis – une formation plus axée sur les théories et méthodologies de l'éducation des jeunes enfants peut être assurée, mais elle est intégrée au parcours diplômant des professeurs de l'élémentaire, et il semblerait qu'elle ne mette pas suffisamment l'accent sur les premières années (AACTE, 2004). Les enseignants de maternelle sont habilités à enseigner en maternelle et dans les premières années du primaire, en général du niveau préscolaire au cours élémentaire 2, mais il arrive que dans certaines juridictions il soit possible d'enseigner à tous les niveaux du primaire. Un programme est généralement imposé au niveau national ou par état pour les classes de préprimaire, mais le contenu détaillé ne peut être défini que dans les domaines d'apprentissage jugés importants pour la préparation à l'école. Selon une étude informelle réalisée par l'OCDE en 2004, les salaires des enseignants du préprimaire sont équivalents ou légèrement inférieurs à ceux des enseignants du primaire.

Le pédagogue social. Le pédagogue social a plus d'attributions que le spécialiste de la petite enfance, et peut être formé pour travailler dans différents environnements en dehors des jardins d'enfants, et notamment auprès des jeunes et des personnes âgées. Dans la tradition de la pédagogie sociale – que l'on trouve au Danemark, en Finlande[6], en Allemagne et en Norvège[7] – au cours des études on fait le choix de devenir pédagogue social spécialisé dans la prise en charge, l'éducation et l'instruction des jeunes enfants. Le pédagogue social est formé pour avoir une vision plus large de l'apprentissage des jeunes enfants et pour envisager le rôle de l'EAJE dans la société au sens large. Les services à la petite enfance sont considérés comme un cadre permettant à la fois un travail éducatif avec des enfants et un soutien social aux familles. Selon Oberhuemer et Ulich (1997), le rôle professionnel souhaité est celui d'« expert du réseau social ayant une fonction éducative claire ». Cette fonction éducative inclut l'organisation du centre pour jeunes enfants à des fins d'accueil et d'apprentissage et la mise au point du programme d'enseignement du centre. Les travaux sur le programme d'enseignement sont guidés par des dispositifs pédagogiques nationaux et se font en consultation avec les parents des enfants participants. Les pédagogues sociaux peuvent aussi être chargés de contribuer au

développement professionnel des assistantes maternelles et de leur proposer des services de conseil. Les salaires des pédagogues sociaux sont légèrement inférieurs à ceux des enseignants du primaire, mais leur journée et leur année de travail sont significativement plus longues.

Les animateurs de loisirs : Pour compléter le tableau, on commence à voir apparaître un nouveau profil ou une nouvelle profession dans les pays nordiques, à savoir l'animateur de loisirs qui travaille dans des jardins d'enfants, des écoles et l'accueil périscolaire avec des enfants âgés de 1 à 12 ans et dans certains pays, tel le Danemark, avec des adolescents et des personnes âgées[8]. Ces animateurs ont pour principale responsabilité d'organiser des activités pour les enfants pendant leur temps libre et de travailler en équipe avec des spécialistes de l'éducation préscolaire et des enseignants des écoles. Pour le moment, la Suède est le seul pays qui exige de ces animateurs une formation supérieure, mais des initiatives intéressantes de formation d'animateurs de loisirs se développent dans les autres pays nordiques, en Belgique et aux États-Unis. Les salaires des animateurs de loisirs au Danemark et en Suède sont à peu près équivalents à ceux des enseignants du primaire, mais dans d'autres pays ils sont souvent bien en dessous de ce niveau, en raison de l'absence de qualifications, du travail temporaire ou de la mauvaise organisation de ces services.

Types de personnel dans le secteur de l'accueil

Dans les services de garde des enfants, qu'ils soient publics ou privés, le profil du personnel qui est en première ligne est souvent flou. Différents types de personnel peuvent intervenir, mais une forte proportion occupe des postes auxiliaires et est mal rémunérée, peut-être du fait que leur travail est censé consister pour l'essentiel à donner des soins corporels, ce qui peut être fait par des femmes sans formation. On observe une situation analogue dans les systèmes publics à deux vitesses, où il est courant qu'une forte proportion de femmes non qualifiées et faiblement rémunérées soient employées dans les garderies. Une autre raison qui peut expliquer le faible niveau des qualifications est l'absence d'un dispositif subordonnant clairement la progression dans la carrière à la formation professionnelle.

Professionnels de la petite enfance

Les qualifications des professionnels de la petite enfance varient considérablement d'un pays à l'autre et d'un service à l'autre. Dans les pays où les services sont séparés, aucun profil professionnel de référence dominant pour le travail avec les nourrissons et les tout-petits ne s'est dégagé. Cela tient peut-être au fait que le travail dans la petite enfance est considéré avant tout comme consistant à donner des soins, ou dans les environnements collectifs, à veiller à la santé et à l'hygiène. Dans les pays où les services sont intégrés, les conditions de travail sont considérablement meilleures car, en général, on s'est efforcé de mettre au point des profils professionnels clairs avec des salaires et des conditions de travail précis. Dans la plupart des pays, les professionnels dirigeants de la petite enfance sont titulaires d'un diplôme professionnel, généralement de type puéricultrice (formation professionnelle de deuxième cycle du secondaire), mais de nombreux pays ont également du personnel spécialisé titulaire d'un diplôme du secondaire, auquel s'ajoute un diplôme professionnel de l'enseignement supérieur en un ou deux ans. En France, par exemple, les grandes crèches sont désormais tenues d'employer des éducateurs de jeunes enfants ayant suivi une formation de 27 mois après

le baccalauréat et, plus récemment, une licence ou un diplôme de trois années d'études universitaires. En Corée et en Australie, la qualification habituelle d'un éducateur dirigeant des services d'accueil des enfants est un diplôme de l'enseignement supérieur sanctionnant deux ans d'études spécialisées dans la petite enfance. L'Irlande, également, a adopté en 2002 un cadre en matière de qualifications des travailleurs dans le domaine de la petite enfance qui offre une vision coordonnée de l'enseignement initial et de la formation professionnelle en cours d'emploi et fixe des valeurs de base, des profils de postes et des normes professionnelles. Il existe d'importantes différences de rémunération d'un pays à l'autre, mais d'après nos calculs, le salaire de départ dans plusieurs de ces professions représente entre 50 et 75 % de celui des enseignants qui en sont au même stade.

Personnel auxiliaire

De nombreux types de *personnel auxiliaire* travaillent dans les centres, et leur formation est de différents niveaux. Dans les pays où les pouvoirs publics accordent peu d'intérêt et de budgets à la question, il arrive que la majorité du personnel auxiliaire des services d'accueil des enfants n'a qu'une qualification professionnelle d'une année après 16 ans, ou compte des femmes ne possédant aucune qualification dans ce domaine, employées pour de faibles salaires et dans de mauvaises conditions de travail. Ces faibles qualifications du personnel auxiliaire peuvent ne pas être sans conséquences, les recherches révélant que les jeunes enfants accueillis dans des environnements où ils ont été entourés de personnel possédant un bon niveau d'instruction ont de meilleures aptitudes au langage (Shonkoff et Philips, 2000 ; EPPE, 2004). Dans les pays où les pouvoirs publics apportent un soutien considérable au secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, le personnel auxiliaire est mieux formé et travaille en équipe avec des éducateurs qualifiés. En Suède, par exemple, les auxiliaires ou assistants d'école maternelle ont des qualifications en EAJE semblables à celles des pédagogues sociaux dirigeants qui travaillent dans des jardins d'enfants en Autriche, ou à celles des professionnels dirigeants de la petite enfance aux Pays-Bas, à savoir un diplôme professionnel en trois ans dans le deuxième cycle du secondaire.

Accueil familial de jour

L'accueil familial de jour est la principale formule d'accueil des enfants de moins de 3 ans dans divers pays : Autriche, Belgique/Flandre, Canada, Danemark, Finlande, d'une part, et Irlande, Royaume-Uni et États-Unis, de l'autre. Dans le premier groupe, l'accueil familial de jour est correctement réglementé et intégré au système d'accueil des jeunes enfants de l'État (pas dans tous les *Länder* autrichiens toutefois). En Finlande par exemple, les gardes d'enfants doivent avoir reçu une formation appropriée, mais, dans la pratique, la durée et le contenu de leur formation varient. En 2000, le Bureau national de l'éducation a présenté une recommandation concernant une nouvelle qualification fondée sur les compétences des gardes d'enfants (Qualification complémentaire des gardes d'enfants, 2000). Les exigences de formation sont rigoureuses (peut-être les plus rigoureuses de tous les pays de l'OCDE), mais dans la pratique, la durée de la formation peut varier en fonction des compétences et de l'expérience professionnelle de l'intéressé. Les écoles proposant cette formation, et chargées des tests de compétence, doivent élaborer un plan de formation individualisé pour chaque étudiant. Cette qualification peut alors constituer

un point de départ pour une formation supplémentaire dans le deuxième cycle du secondaire ou dans l'enseignement supérieur. En Autriche également, les personnes assurant l'accueil familial de jour et qui sont organisées par les fédérations provinciales doivent non seulement obtenir une autorisation pour pouvoir pratiquer mais aussi suivre un stage de formation de base en : développement personnel et communication ; psychologie du développement et pédagogie ; didactique spécialisée de la garde d'enfants ; économie domestique ; premiers soins et prévention des accidents ; bases d'organisation et de droit (Austrian Federation of Foster Parents, Adoptive Parents and Childminders'Association, 2004). Cependant, dans les autres pays, les personnes qui assurent l'accueil familial de jour ont une formation minimale à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants ou pas de formation du tout. Fréquemment, elles constituent un secteur d'accueil des enfants pour l'essentiel non agréé bien que les associations de gardes d'enfants encouragent éventuellement leurs membres à acquérir des qualifications professionnelles reconnues au niveau national. En outre, d'après l'enquête par pays effectuée par l'OCDE en 2004, l'accueil familial de jour dans ces pays n'est souvent soumis à aucune surveillance de nature pédagogique (voir le tableau 6.1, chapitre 6). En outre, même lorsqu'une supervision est assurée par les autorités publiques, les inspecteurs – qui viennent souvent de l'enseignement primaire ou des services de santé – peuvent être peu au fait de la pédagogie appropriée pour les tout-petits ou des difficultés particulières que rencontrent les personnes assurant un accueil familial de jour.

Dans le domaine de l'accueil familial de jour, il convient de distinguer les gardes d'enfants membres d'un programme municipal ou d'une agence et celles qui travaillent à leur compte. Parmi les personnes qui travaillent à leur compte on trouve les assistantes maternelles agréées dont le travail est réglementé par les autorités publiques, mais dans de nombreux pays la grande majorité d'entre elles travaillent à titre privé sans aucun contrôle extérieur. La Belgique a pourtant mis fin efficacement à cette pratique en supprimant les allègements fiscaux et les aides à la garde d'enfants aux parents qui n'ont pas recours à des assistantes maternelles agréées. En ce qui concerne les assistantes maternelles rattachées à une municipalité, le programme ou l'agence responsable devra généralement proposer les formations adaptées à ces carrières (parfois obligatoires, comme en France), garantir un salaire vital et assurer la couverture sociale et maladie à ces personnes. Au Danemark, par exemple, les assistantes maternelles sont rattachées à une municipalité, formées dans le jardin d'enfants local toutes les semaines ou toutes les deux semaines (ce qui permet également aux enfants de profiter des ressources du jardin d'enfants) et leur profession bénéficie d'une bonne réputation, en particulier dans les zones rurales. Dans les faits il s'agit d'employés municipaux, et la municipalité prend en charge non seulement leurs salaires et leur couverture sociale, mais organise également la répartition des enfants entre chacune des assistantes maternelles.

3. Réflexion nouvelle concernant les principaux professionnels des services à la petite enfance

Les grandes différences dans les profils professionnels des différents secteurs mettent en lumière la nécessité d'un profil adapté et d'une formation spécifique pour les éducateurs de la petite enfance. Si le travail du professionnel de la petite enfance inclut des tâches sociales, qu'il se distingue de l'instruction et qu'il est cependant axé sur le bien-être et l'apprentissage de l'enfant, il semble donc nécessaire de mener une nouvelle réflexion sur le profil de ce nouveau professionnel et la manière de le former. C'est du moins le point

de vue du *Department for Education and Skills* britannique qui s'efforce d'intégrer les services d'accueil, le préscolarisation et le travail social avec les enfants, et de supprimer les frontières organisationnelles et professionnelles. Ce projet fait partie de la réforme ambitieuse du système de la petite enfance au Royaume-Uni, qui est devenue l'un des projets les plus remarquables dans le domaine de l'EAJE depuis les premiers examens de l'OCDE :

> « *La stratégie décennale pour la garde des enfants décrit la vision que les pouvoirs publics de ce pays ont des services de garde d'enfants, qu'ils veulent voir faire partie des meilleurs au monde, avec une main-d'œuvre plus qualifiée et davantage de personnel titulaire d'une formation professionnelle, y compris tous ceux qui dirigent des services de garde d'enfants à plein temps. Pour ce faire, la stratégie prévoit une réforme radicale du personnel de la petite enfance (et de la garde d'enfants plus largement), reconnaissant son rôle décisif dans la qualité des prestations. Et nous savons d'après* l'Effective Provision of Pre-School Education Project *(EPPE) que plus la qualité de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants est élevée, plus c'est bénéfique pour le développement de l'enfant.* » (DfES, 2005a.)

Étant donné la pénurie actuelle d'enseignants ou de personnel hautement qualifié dans le secteur de la petite enfance au Royaume-Uni, en particulier dans les établissements privés, bénévoles et indépendants, il est opportun de repenser le rôle de la main-d'œuvre et d'identifier un rôle professionnel dirigeant, autour duquel les professionnels de la petite enfance, les assistants d'éducation et d'autres professionnels travailleraient au sein d'équipes multidisciplinaires. Un seul et même système de certification, fondé sur un tronc commun de savoirs et savoir-faire, servirait pour la formation professionnelle du personnel dans l'ensemble de ce secteur. Selon le document, pour pouvoir faire avancer ce projet il faut résoudre trois problèmes. Premièrement, il faut choisir le(s) modèle(s) le(s) plus adapté(s) au secteur – qu'il s'agisse d'enseignants qualifiés ou d'autres professionnels travaillant avec des enfants possédant la formation appropriée en développement des enfants. Deuxièmement, il faut faire en sorte que ces professionnels soient suffisamment nombreux pour répondre aux besoins du secteur. Troisièmement, il faut s'assurer que les prestataires de l'ensemble du secteur bénéficient de mesures d'encouragement pour l'emploi de personnel professionnel, notamment qu'ils ont les moyens de payer les salaires plus élevés que ces travailleurs exigent. Après avoir passé en revue les modèles de professionnels dirigeants dans d'autres pays européens, les pouvoirs publics semblent privilégier le modèle des « nouveaux enseignants » et celui des « pédagogues » (voir ci-dessous) comme étant les deux modèles susceptibles d'être adaptés à la réforme de l'organisation des services de la petite enfance en Grande-Bretagne, où 3 500 centres polyvalents d'accueil des enfants seront créés d'ici à 2010 à travers le pays. Selon le document d'information, « la méthode de travail globale du pédagogue avec les enfants semblerait particulièrement bien adaptée à l'intégration croissante des services destinés aux enfants, comme les centres pour enfants l'illustrent » :

- *Le modèle du pédagogue* favorisé par le rapport est le pédagogue social diplômé. Ce professionnel est le principal employé des établissements de la petite enfance au Danemark et dans d'autres pays, mais il exerce également dans les activités parascolaires, auprès des jeunes, dans les soins aux enfants hospitalisés et placés, auprès des personnes âgées et dans les services pour des personnes présentant de graves handicaps. Les pédagogues ne sont cependant pas des enseignants mais ont une identité distincte : ils envisagent le travail avec les enfants du point de vue de la

pédagogie qui accorde une place égale à la prise en charge, à l'éducation et à l'apprentissage. Pour eux, le centre de la petite enfance n'est pas une école primaire mais un centre socioéducatif, un lieu de relations humaines et d'apprentissages générés par l'interaction sociale. La conception centrale est que l'institution pour petits enfants doit contribuer, en même temps que les parents, au développement et au bien-être de chaque enfant, ce que l'on interprète généralement comme l'apprentissage de la vie en société et le partage des valeurs fondamentales de cette société, notamment le respect de l'autonomie et de l'indépendance. C'est une approche suscitée plus par la famille et la vie sociale que par l'éducation (Lund, 2005). Selon Boddy *et al.* (2005), la pédagogie sociale constitue une base solide pour une vision à la fois des enfants et des jeunes qui incarne des idéaux de citoyenneté active, de droits et de participation, et pour un travail avec l'enfant tout entier et sa famille.

- *Le modèle du « nouvel enseignant » ou du « spécialiste de la petite enfance »* utilise également l'approche « pédagogique » (prise en charge, éducation et apprentissage) avec les enfants. En Suède, après l'intégration des services à la petite enfance dans l'éducation en 1996, la profession de pédagogue a continué d'exister jusqu'à ce qu'elle soit réformée en 2001 et associée à celle des animateurs de loisirs et des enseignants du primaire en une profession unifiée d'« enseignant ». Ces branches de la même profession ont une formation supérieure de base commune de 18 mois. Ensuite, pendant deux années supplémentaires, les enseignants de chaque branche suivent une spécialisation intensive dans leur propre domaine. Cela constitue une force évidente de ce type de profil – formation intensive en développement et en pédagogie de l'enfant, ce qui fait souvent défaut aux enseignants du préprimaire au Royaume-Uni et dans d'autres pays. Après l'obtention du diplôme, le personnel des trois branches travaille en équipes dans les pré-écoles, en milieu scolaire dans les classes préscolaires, dans les classes de primaire, et dans les services de loisir, chaque branche prenant la direction dès que cela s'impose. Cette intégration de la formation vise à servir les intérêts de l'enfant en intégrant son parcours à travers l'éducation, les soins étant présents à toutes les étapes du système, le tout se déroulant dans le même environnement et avec du personnel travaillant en équipe dans l'ensemble du système de 1 à 16 ans. La journée de l'enfant est intégrée, les mêmes équipes d'enseignants (enseignants du préscolaire, du primaire et animateurs de loisirs) travaillant ensemble tous les jours dans le même cadre, et suivant un unique programme d'études du jardin d'enfants jusqu'au secondaire. Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de cette innovation.

À ce stade, il est difficile de dire quel profil sera privilégié en Grande-Bretagne. Les pays anglophones mettent fortement l'accent sur le rôle éducatif des services, avec pour point de mire leur rôle en matière d'enseignement. Un nouveau et puissant discours public sur l'apprentissage des jeunes enfants a vu le jour aux États-Unis, qui encourage les professionnels de la petite enfance à soutenir plus efficacement l'apprentissage scolaire. La vaste étude EPPE réalisée en Angleterre – et en particulier, la section concernant la *Research in Effective Pedagogy in the Early Years* (Siraj-Blatchford *et al.*, 2002) – donne également à penser qu'une pédagogie efficace passe par la participation de l'adulte et de l'enfant, l'engagement cognitif (coconstructif) et l'utilisation de techniques d'instruction comme le recours à des modèles, des explications, des questions et la canalisation des intérêts de l'enfant vers des objectifs d'apprentissage souhaitables d'un point de vue social, sans étouffer la liberté de choisir de l'enfant. C'est un programme ambitieux pour les éducateurs de la petite enfance, qui exige des normes éducatives élevées, des

connaissances théoriques et un développement professionnel régulier. D'autre part, il est nécessaire que les centres de la petite enfance s'adaptent au contexte social changeant : les niveaux élevés de la pauvreté infantile dans le monde anglo-saxonne ; la diversité beaucoup plus grande dans les familles et l'éducation des enfants ; le grand nombre d'enfants et de familles qui ont besoin d'un soutien social et psychologique ; les besoins et attentes des parents en activité. Le fait d'être confronté à la diversité en travaillant dans des milieux donnés est une caractéristique croissante du travail des professionnels de l'EAJE qui n'est pas suffisamment prise en compte dans la formation des éducateurs. À l'avenir, les praticiens seront tenus de jouer un rôle accru dans le développement de la cohésion sociale, ce pour quoi il sera crucial d'avoir des compétences et de comprendre la communauté et la société.

Il est difficile de choisir qui, de l'éducateur ou du pédagogue, jouera le rôle dirigeant dans les services à la petite enfance mais le choix ne consistera pas nécessairement à exclure l'un ou l'autre profil. En Finlande, on met de plus en plus l'accent sur des équipes multidisciplinaires, comprenant notamment des puéricultrices ayant une formation de niveau secondaire qui sont considérées non comme des assistantes mais comme des membres à part entière de l'équipé pédagogique (accueil, éducation). Dans tous les pays, il est envisageable que des équipes soient constituées en fonction des besoins d'un milieu donné, en recrutant plus de pédagogues sociaux, de spécialistes de la deuxième langue et d'éducateurs d'enfants ayant des besoins spéciaux (avec des taux d'encadrement plus faibles) dans les milieux défavorisés et multiculturels ; et que l'on emploie davantage de « nouveaux enseignants » (c'est-à-dire formés à la prise en charge, l'éducation et l'apprentissage des enfants de 1 à 6 ans, y compris le travail approfondi sur la langue et à partir de projets) dans l'enseignement général, avec des taux d'encadrement plus élevés, et au moins un pédagogue social dans l'équipe du centre. Il est essentiel dans les deux types d'équipe pédagogique d'intégrer des puéricultrices. Certaines professions utilisées dans les centres préscolaires de Reggio Emilia pourraient également être envisagés : un *atelierista* dans chaque centre préscolaire pour travailler avec les enseignants et les enfants sur des modes d'expression manuels, et un *pedagogista* travaillant dans plusieurs écoles pour encourager l'amélioration de la qualité à partir de la documentation établie et grâce au dialogue dans et entre les différentes écoles.

4. Formation initiale et en cours d'emploi

Le rapport *Petite enfance, grands défis* (2001) décrivait le contenu des programmes de formation professionnelle initiale, et faisait état de certaines lacunes dans la formation, comme le travail avec les parents, le travail avec les nourrissons et les tout-petits, l'éducation bilingue/multiculturelle et spéciale, la recherche et l'évaluation. Dans les systèmes séparés, la formation de professionnels dirigeants de la petite enfance qui travaillent avec des enfants de 0 à 3 ans ne va généralement pas au-delà du niveau professionnel secondaire (Allemagne, Autriche, République tchèque[9]) ou l'enseignement supérieur de type B ou un niveau équivalent (Australie, Corée, Pays-Bas, *Head Start* aux États-Unis, etc.). En revanche, la préparation professionnelle des éducateurs d'enfants de 3 à 6 ans est confiée de plus en plus à des départements universitaires ou à des établissements de formation de l'enseignement supérieur. L'Autriche (et dans une moindre mesure, l'Allemagne et la République tchèque) est maintenant le seul pays à employer du personnel dirigeant ayant uniquement une formation professionnelle secondaire pour les enfants de 3 à 6 ans. Elle résiste à la formation des éducateurs de la petite enfance au

niveau universitaire, en partie parce que les ministères craignent que les éducateurs de la petite enfance formés dans l'enseignement supérieur n'augmentent le coût des services. Les formateurs de ces pays expérimentés dans la petite enfance craignent également que la formation professionnelle universitaire ne soit trop théorique ou qu'elle ne pratique pas un modèle d'éducation fondé sur l'expérience et coconstructif, adapté au travail avec les jeunes enfants. Ils soulignent le fait que même lorsqu'elles recrutent des diplômés de l'université qui ont suivi des études spécialisées dans la petite enfance, plusieurs écoles de premier ordre exigent une formation complémentaire pour s'assurer que les nouveaux enseignants comprennent bien un programme particulier et qu'ils sont guidés par ses principes dans leur travail, comme Montessori et Froebel, les écoles Reggio Emilia en Italie, *High/Scope* ou *Bright Start* aux États-Unis, *Piramide* ou *Kaleidescope* aux Pays-Bas, Freinet en Belgique.

Les possibilités de participer à des activités de perfectionnement professionnel et de formation en cours d'emploi varient grandement selon les pays ainsi qu'entre les secteurs de l'éducation et de l'accueil dans les systèmes où ils sont séparés. Le personnel ayant le plus faible niveau de formation initiale dans le secteur de l'accueil est généralement celui qui a le moins accès à une formation en cours d'emploi ; comme on l'a noté, c'est le cas des personnes assurant l'accueil familial de jour. D'autre part, dans une grande partie de la Belgique, de l'Italie et de la Hongrie, les éducateurs peuvent consacrer environ 10 % de leur temps à du travail sans contact avec les enfants, y compris pour leur propre développement professionnel. En Corée, les autorités locales ont l'obligation légale de financer un niveau minimum de formation professionnelle, par exemple tous les trois ans, les éducateurs des jardins d'enfants doivent suivre 80 heures de formation en cours d'emploi pour améliorer leur niveau de qualification, et les éducateurs des services d'accueil des jeunes enfants doivent suivre 40 heures de formation professionnelle. En Hongrie, chaque pédagogue est personnellement tenu de suivre 120 heures d'activités de développement professionnel tous les sept ans, lesquelles sont payées par les pouvoirs publics. Les prestataires des services – généralement les municipalités locales – proposeront aussi fréquemment des formations en cours d'emploi à leur personnel. Le développement professionnel peut aussi se faire en participant – si le prestataire l'autorise – à l'un des nombreux stages thématiques proposés par les centres méthodologiques.

5. Rémunération et conditions de travail

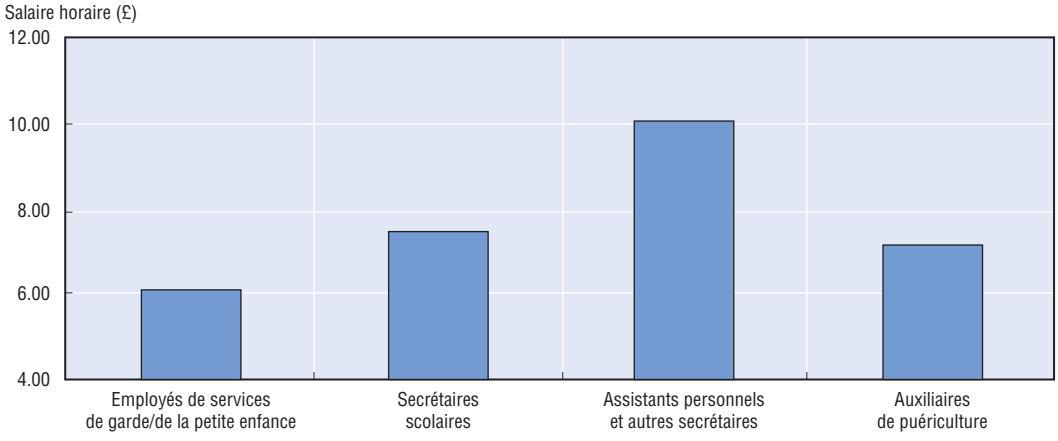
La formation initiale, la formation continue et les conditions de travail – salaires, congés, nombre d'heures de travail en présence et temps de préparation – sont extrêmement variées dans les systèmes de services marchands ou mixtes. Comme dans les systèmes publics séparés, c'est dans les services destinés aux enfants de moins de 3 ou 4 ans que les conditions de travail sont les moins favorables. Comme Oberhuemer (2005) l'a relevé, « le modèle marchand pour l'accueil des jeunes enfants, en particulier, génère des systèmes très différenciés du point de vue de la formation, du paiement et des conditions d'emploi ». Nombre des organismes publics ou bénévoles qui font partie du système mixte sont aussi largement sous-financés et, en dépit d'une position courageuse, sont incapables de verser une rémunération suffisante à leur personnel. Dans le secteur marchand, certaines entreprises s'efforcent de tirer les salaires et les conditions de travail vers le haut mais, comme le souligne Brown (2001), beaucoup compriment délibérément les coûts de

main-d'œuvre et rognent sur la qualité, « se contentant d'ordinaire de satisfaire uniquement les exigences minimales de la législation des états en matière d'agrément ».

Les salaires des personnes qui assurent l'accueil familial de jour sont très variables d'un pays à l'autre, et dépendent en grande partie des règlements en vigueur. Selon nos estimations, à moins que les personnes qui assurent l'accueil familial de jour ne travaillent sur un marché où l'offre est faible et la demande forte, les salaires dans ce domaine sont considérablement inférieurs à un salaire familial moyen. Dans les programmes ou services proposés par des agences, les contributions des parents sont souvent plafonnées, et l'assistante maternelle reçoit un petit salaire, qui se situe souvent en dessous du salaire minimum vital. En Allemagne, par exemple, il est entendu que le salaire d'une assistante maternelle ne suffit pas pour vivre, et aujourd'hui encore il est considéré comme un complément du salaire principal gagné par un époux en activité. Dans les pays où une grande partie des assistantes maternelles ne sont pas agréées, les lois de la demande et de l'offre déterminent à la fois les frais incombant aux parents et les revenus de l'assistante maternelle.

Les chiffres provenant de divers pays révèlent l'écart important entre les salaires dans l'accueil des jeunes enfants et les rémunérations des enseignants. D'après les informations fournies par les pays de l'OCDE en 2004, le personnel de l'accueil des jeunes enfants dans de nombreux pays est peu formé et leur rémunération est proche du salaire minimum. En Angleterre, par exemple, le salaire horaire moyen du personnel dans les centres d'accueil de jeunes enfants se situe entre 4.80 GBP et 5.30 GBP, alors que le taux de rémunération horaire des enseignants de maternelle et du primaire est de 13.76 GBP. Le salaire annuel moyen des employés de la petite enfance est de 7 831 GBP, alors que celui des enseignants du primaire est de 22 662 GBP (*Sure Start*, 2004). Le graphique 7.1 est extrait de la *British Labour Force Survey* de 2003 (DfES, 2005b) :

Graphique 7.1. **Salaire horaire moyen des employés de la petite enfance (incluant les assistantes maternelles mais pas les enseignants) par rapport à des métiers exigeant des qualifications équivalentes**



Source : Labour Force Survey, hiver 2003.

En ce qui concerne les États-Unis, Kagan et Rigby (2003) soulèvent très clairement ce problème :

« *Les recherches ont indiqué que les salaires des enseignants sont associés à la qualité de l'accueil proposé. Il est difficile de trouver un personnel de qualité spécialisé dans l'accueil et*

l'éducation des jeunes enfants sur un marché où les fournisseurs de services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants ne gagnent pas autant que des employés des pompes funèbres (17 320 USD) ou des éboueurs (25 020 USD). Bien qu'ils aient un niveau d'instruction plus élevé que l'ouvrier américain moyen, les professionnels de la petite enfance touchent des "salaires terriblement bas" – seulement 16 980 USD par an, en moyenne. En outre, ils bénéficient rarement d'indemnités ou de congés rémunérés. Il n'est donc pas surprenant, vu la faiblesse des salaires, que le taux de rotation du personnel soit élevé dans les programmes d'accueil de jeunes enfants proposés en dehors des écoles publiques. Certains estiment qu'il est de l'ordre de 36 % par an. »

La conception du travail des femmes influe sans doute sur le personnel et les salaires de l'EAJE. À cet égard, le chapitre 1 donnait les grandes lignes des attitudes communes sur l'emploi et la rémunération des femmes, c'est-à-dire, accorder une reconnaissance moindre et un statut inférieur à ce que l'on considère comme un « travail de femme » ; payer les femmes considérablement moins pour le même travail ; tolérer la ségrégation entre hommes et femmes et des bas salaires dans les professions de l'accueil ; et attendre des femmes qu'elles s'orientent davantage vers le travail à temps partiel. À n'en pas douter, certaines de ces tendances sont des réflexes séculaires mais ils empêchent d'avoir une vision réaliste des nouveaux besoins de l'EAJE, c'est-à-dire un lieu où des professionnels bien formés peuvent soutenir le développement du langage et le développement social de jeunes enfants et les aptitudes des parents à élever leurs enfants. Les décisions concernant le personnel sont en réalité des décisions concernant le niveau de qualité qu'un État souhaite fournir à de jeunes enfants (Phillips, 1988 cité dans Kontos *et al.*, 1995, p. 9, Blenkin *et al.*, 1996 ; Oberhuemer et Ulich, 1997, p. 3 ; Abbott et Pugh, 1998 ; Feeney et Freeman, 1999).

D'autres éléments qui influent sur les décisions concernant le statut et la formation du personnel sont les conceptions de la fonction des services d'EAJE. Les décideurs et les dirigeants qui considèrent que les services destinés aux enfants consistent avant tout à assurer la garde d'enfants peuvent se contenter des soins corporels et de la sécurité des jeunes enfants, et embaucher le personnel en conséquence. Cependant, à partir du moment où le potentiel d'apprentissage et social de la petite enfance[10] est reconnu[11], la nature et le niveau du personnel changent. Si l'on tient compte également de la nouvelle responsabilité attribuée aux services d'EAJE, à savoir celle d'aider les parents au niveau social et éducatif, il devient évident que le personnel de nombreux établissements doit posséder de solides connaissances en psychologie enfantine, en théorie de l'apprentissage, en éducation des adultes et en travail social. Comme le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) le faisait observer, dans les années à venir tous les pays devront s'attaquer à la question de l'éducation professionnelle, du statut, du salaire et des conditions de travail du personnel de l'EAJE. Si ce n'est pas le cas, le secteur restera, du moins dans certains pays, improductif au niveau de la qualité et des résultats pour les enfants, et non compétitif vis-à-vis d'autres secteurs pour le recrutement et la rétention du personnel.

6. Stratégies de recrutement d'effectifs diversifiés où les deux sexes sont représentés

Parité hommes-femmes

Quel que soit le type de service que l'on trouve dans le domaine de la petite enfance, quasiment tout le personnel est féminin. Le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) soulevait ce point et avançait des raisons de promouvoir une plus grande mixité hommes-

femmes dans la main-d'œuvre, comme le fait qu'il est bénéfique pour les enfants d'avoir dans leur existence des modèles d'identification tant masculins que féminins et que la présence d'hommes dans les centres d'accueil des jeunes enfants peut apporter une valeur ajoutée à la prise en charge et à la pédagogie. En ce qui concerne les aspects négatifs, qui sont étudiés au chapitre 1, la féminisation du secteur renforce l'idée que l'éducation des enfants est essentiellement un « travail de femmes », et on a depuis toujours tendance à payer moins le personnel de la profession et à considérer leur travail comme peu important.

Quelques rares pays prennent ce défi au sérieux, convaincus des avantages que peut apporter une présence masculine aux jeunes enfants et à l'environnement de travail. Le Royaume-Uni s'est efforcé d'atteindre un certain pourcentage de recrues masculines dans les établissements supérieurs de formation et dans les services, mais sans réelle percée, semble-t-il. Depuis la publication de *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), la Flandre a lancé plusieurs campagnes d'affichage pour faire savoir au public que certains aspects du travail auprès des enfants, comme le travail d'animateur de loisirs, sont des domaines dans lesquels les jeunes gens peuvent apporter une réelle contribution. Aujourd'hui, environ un tiers des candidats sont des hommes. De la même manière, le taux d'inscription d'environ 25 % d'hommes dans les formations de pédagogue au Danemark se maintient (Jensen et Hansen, 2003), et la Norvège renouvelle ses efforts pour atteindre son objectif de 1997 de 20 % d'hommes à des postes de pédagogues dans des services d'EAJE. Cependant, la question n'est même pas examinée dans la plupart des pays, et la féminisation est tellement omniprésente qu'elle est devenue « invisible » (Moss, 2001). Peu de pays ont fixé des objectifs en termes de recrutement d'hommes dans l'EAJE ou ont cherché à repenser la profession de façon que la féminisation soit moins omniprésente.

Diversité

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services d'EAJE sont aussi confrontés à une difficulté croissante dans leur travail, celle de la diversité. Les chercheurs du domaine – et les dirigeants de nombreux grands services visités par des équipes de l'OCDE – soulignent le fait que la diversité ethnique dans la main-d'œuvre de l'EAJE est non seulement une question d'égalité des chances mais également une question de qualité (Vandenbroeck, 2003). Un système d'EAJE qui pratique le recrutement multiculturel et attache suffisamment d'importance à la diversité peut être formateur pour les jeunes enfants, et inspirer confiance aux familles. Cependant, la main-d'œuvre des services d'EAJE, du moins en Europe, demeure très homogène en termes de parité hommes-femmes et d'appartenance ethnique. Il existe une plus grande diversité aux États-Unis, mais comme le fait observer le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), aux postes situés en bas de l'échelle :

> « *Des données américaines, par exemple, indiquent qu'au niveau des prestations d'accueil familial (garde d'enfants à domicile) la composition des personnels reproduit celle des enfants en termes d'origine ethnique et linguistique, mais que le personnel des services hors milieu scolaire est plus diversifié que celui des centres d'EAJE et que les centres sont plus divers que les écoles publiques*. » (p. 106)

Il vaut la peine de noter que plus le niveau de diplôme exigé est élevé et plus les services sont institutionnalisés, moins il y a de chances que les effectifs soient représentatifs. Les femmes issues de minorités ethniques occupent surtout les emplois les

moins qualifiés dont la rémunération est la plus faible dans les professions les moins considérées. Une telle hiérarchie des emplois ne véhicule pas de messages positifs sur l'intégration et le respect. Les enfants issus de minorités ethniques ont besoin de modèles positifs et de professionnels diversifiés issus de leurs propres milieux. Qui plus est, il est probable – bien que certains le disputent – que les gardes d'enfants et les éducateurs professionnels issus de leurs propres communautés comprendront les besoins particuliers des enfants de minorités ethniques, et pourront s'appuyer sur de réelles expériences proche de la réalité de la vie des enfants pour soutenir leur apprentissage et leur développement linguistique. C'est pour cette raison que les services collectifs qui donnent satisfaction mettent fortement l'accent sur des questions de diversité. Ces efforts peuvent être considérablement aidés par des mesures publiques.

Parmi les mesures et règlements en faveur de la diversité, le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) faisait état des actions suivantes : le programme *Head Start* (États-Unis) qui impose l'emploi de parents et de volontaires de la communauté locale ; les politiques de recrutement de plusieurs pays qui encouragent l'emploi de personnel issu de minorités ethniques soit en qualité de personnel titulaire (Australie, Danemark, Norvège, Suède, Royaume-Uni) ou de remplaçant (Belgique, Pays-Bas). Depuis, les mesures belges vont bien au-delà du personnel de remplacement et d'importants efforts sont réalisés dans la Communauté flamande pour recruter des éducateurs de la petite enfance et du personnel de crèche dans différents groupes ethniques. Plusieurs des grandes villes, comme Anvers et Gand, financent des actions en faveur de la diversité. Les huit nouveaux pays examinés disposent d'excellents programmes d'intégration, mais ces derniers tendent à rester isolés et sont rarement étendus à l'ensemble du système. Le Canada a mis en place des mesures fortes en faveur de l'égalité des chances, et les femmes immigrées possédant le niveau d'instruction le plus élevé sont bien représentées dans tous les domaines de la vie canadienne. Cependant, en dehors des réserves, la représentation des Premières nations – en termes de présence professionnelle et de culture – a été jugée extrêmement faible par l'équipe d'examinateurs de l'OCDE dans les services d'EAJE canadiens, et notamment dans les villes où les enfants des Premières nations constituent une population minoritaire importante (*Note par pays pour le Canada*, 2004). En Hongrie, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a noté que les pouvoirs publics s'étaient engagés dans une politique de rééquilibrage en faveur de la communauté rom, qui a souffert pendant longtemps de discrimination et de marginalisation en Europe centrale et orientale. L'équipe d'examinateurs a rencontré plusieurs femmes roms suivant une formation pour travailler en jardin d'enfants, et a noté un réel effort de la part des pouvoirs publics pour consulter les représentants des Roms et pour rendre leur présence visible. Il existe plusieurs commissions gouvernementales et institutions qui axent leurs travaux sur les questions de minorités, un secrétaire d'État à la question des Roms siège au cabinet du Premier ministre, et le ministère de l'Éducation a nommé un membre de la communauté rom au poste de commissaire pour les enfants défavorisés et roms. Pourtant, l'amélioration de la représentation des groupes de minorités ethniques parmi les professionnels de l'EAJE reste lente. En dépit de réformes ambitieuses de l'éducation en Hongrie, seuls 33 % des Roms qui entrent en primaire sont scolarisés ensuite dans une école secondaire, et à peine 0.2 % poursuit dans l'enseignement supérieur (Katz, 2005). On peut citer des chiffres comparables pour les enfants issus des populations itinérantes en Irlande. La représentation de ces populations parmi les enseignants ou dans l'administration pourrait difficilement être plus faible.

Les femmes immigrées sont confrontées aux mêmes difficultés pour entrer dans les services à la petite enfance en tant que professionnelles, leurs qualifications initiales étant souvent faibles ou non reconnues dans le pays hôte. Il faut encore trouver des moyens satisfaisants pour adapter la réglementation en matière de recrutement, ménager l'intégration d'adultes recrutés localement dans le personnel chargé de la petite enfance, et dans le même temps, préserver les niveaux de qualité de ce dernier grâce à la formation intensive en cours d'emploi et au perfectionnement. En Belgique (Flandre), le Décret sur l'agrément des services d'accueil de jeunes enfants, promulgué en 2001, prévoit une stratégie de ce genre : les municipalités auraient l'obligation de veiller à ce que leurs effectifs reflètent la diversité ethnique de la population locale mais bénéficieraient d'aides pour relever le niveau de qualification du personnel des centres d'accueil et des services s'occupant des enfants pendant leur temps libre. En outre, il est demandé aux centres de formation agréés de faciliter l'admission de candidats issus de minorités ethniques en les soumettant à des évaluations prenant en compte leurs acquis, y compris leur expérience. Les administrations locales dans les grandes villes flamandes ont multiplié les programmes en faveur de la diversité et plusieurs municipalités mènent des politiques d'égalité des chances qui développent cette diversité (Vandenbroeck, 2003).

Notes

1. En Australie, en Corée, aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni où la majorité des enfants n'ont pas accès aux services de l'éducation publique avant l'âge de 4 ou 5 ans, les professionnels qui travaillent avec des enfants jusqu'à cet âge ont généralement un niveau de qualification inférieur.
2. Les éducateurs de jeunes enfants ont récemment fait leur apparition en France.
3. Au Royaume-Uni, la petite enfance est, en principe, placée sous les auspices du ministère de l'Éducation. Cohen *et al.* (2004) précisent cependant que l'intégration est relativement récente et que l'on n'est pas encore parvenu à une intégration conceptuelle ni à une intégration sectorielle.
4. Dans les pays de structure fédérale, il existe des variations entre les différents états ou provinces, mais la forme prédominante de formation est une formation pédagogique spécialisée pour le primaire.
5. Au vu des conditions actuelles du marché du travail, les écoles de nombreux pays évoluent désormais vers des systèmes ouverts toute la journée et toute l'année.
6. On retrouve en Finlande les deux statuts, spécialiste de la petite enfance et pédagogue social, et ces deux profils sont présents dans le système d'EAJE finlandais.
7. On trouve également des pédagogues sociaux dans les services d'accueil des systèmes séparés, comme dans nombre des pays cités où ces pédagogues se trouvent classés dans l'éducation préscolaire, par ex., en France et aux Pays-Bas, où la formation initiale est consacrée pour une large part à l'aide sociale.
8. Au Danemark, les pédagogues travaillent dans des structures d'accueil des jeunes enfants, des classes préscolaires, des services périscolaires, les soins en établissement et les structures destinées aux personnes requérant une assistance et des soins particuliers. Leur formation initiale met l'accent sur le rôle social et culturel du pédagogue dans la société danoise (Jensen et Hansen, 2003).
9. Les *Erzieherinnen* (pédagogues sociaux formés pour travailler dans les jardins d'enfants) en Allemagne forment 64 % du personnel des jardins d'enfants et suivent une formation professionnelle de deuxième cycle du secondaire de deux ans plus un an de stage dans un jardin d'enfants.
10. La « petite enfance » ne renvoie pas uniquement aux enfants de 5 ans. Les tout-petits apprennent à communiquer avec les autres, à parler, à marcher et à élaborer des théories complexes sur le monde qui les entoure dans les trois premières années de leur vie.

11. James Heckman définit deux notions essentielles concernant les investissements dans la petite enfance : l'auto-productivité (le niveau de compétences atteint à un moment donné du cycle de vie laisse entrevoir le niveau qui sera atteint à des stades ultérieurs) et la complémentarité (l'investissement dans la petite enfance facilite la productivité des investissements futurs dans l'éducation).

Références

Abbott, L. et G. Pugh (1998), *Training to Work in the Early Years: Developing the Climbing Frame,* Open University Press, Buckingham.

AACTE (American Association of Colleges for Teacher Education) (2004), *The Early Childhood Challenge. Preparing High-quality Teachers for a Changing Society,* AACTE, Washington, DC.

Austrian Federation of Foster Parents, Adoptive Parents and Childminders' Association (2004), *Berufsbild Childminder,* Salzbourg.

Blenkin, G., J. Rose et N. Yue (1996), « Government Policies and Early Education: Perspectives from Practitioners », *European Early Childhood Research Journal,* vol. 4(2), pp. 5-19.

Boddy, J., C. Cameron, P. Moss, A. Mooney, P. Petrie et J. Statham (2005), *Introducing Pedagogy into the Children's Workforce, Children's workforce Strategy Consultation Response,* TCRU, Londres.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy,* National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Brown, R. (2001), « How We Built a Strong Company », *Harvard Business Review,* Boston, Massachusetts, février.

Cohen, B. P. Moss, P. Petrie et L. Wallace (2004), *A New Deal for Children: Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden,* Polity Press, Royaume-Uni.

Cost, Quality and Child Outcomes [CQCO] Study Team (1995), « Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Center », Department of Economics, University of Colorado at Denver, Denver, Colorado.

DfES (2005a), Children's Workforce Strategy (CWS) Consultation, DfES, Londres.

DfES (2005b), *The Children's Workforce in England: A Review of the Evidence, Version 1,* DfES, Londres, avril.

EPPE (2004), *The Final Report,* Technical Paper 12, Institute of Education, University of London, Londres.

European Commission Childcare Network (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995,* Bruxelles.

Feeney, S. et N. Freeman (1999), *Ethics and the Early Childhood Educator,* National Association for the Education of Young Children, New York.

Fuller, B, A. Livas et M. Bridges (2005), *How to Expand and Improve pre-school in California: Ideals, Evidence, and Policy Options,* PACE Working Paper, University of California, Berkeley, California.

Jensen, J.J. et H.K. Hansen (2003), « The Danish Pedagogue – A Worker for all Ages », in *Enfants d'Europe*, vol. 5, pp. 9-14.

Kagan, S.L. et E. Rigby (2003), « Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies » (Discussion Paper), Centre for the Study of Social Policy, Washington, DC.

Katz, S.R. (2005), « Emerging from the Cocoon of Roma Pride: First Graduates of the Gandhi Secondary School in Hungary », *Intercultural Education,* vol. 16(3), pp. 247-261.

Kontos, S., C. Howes, M. Shinn et E. Galinsky (1995), *Quality in Family Child Care and Relative Care,* Teachers College Press, New York.

Lund, S. (2005), « Denmark: Progress or Pitfall? », in Enfants d'Europe, *Curriculum and Assessment in the Early Years,* édition 9, septembre, Children in Scotland, Edimbourg.

Martin-Korpi, B.M. (2005), « The Foundation for Lifelong Learning », in Enfants d'Europe, *Curriculum and Assessment in the Early Years,* édition 9, septembre, Children in Scotland, Edimbourg.

Moss, P. (2001), *The UK at the Crossroads: Towards an Early Years European Partnership,* Daycare Trust, Londres.

Moss, P. et P. Petrie (2002), *From Children's Services to Children's Spaces: Public Policy, Children and Childhood,* Routledge Palmer, Londres.

NICHD (National Institute of Child Health and Human Development) (1997), *Mother-child Interaction and Cognitive Outcomes Associated with Early Child Care: Results of the NICHD Study,* Society for Research in Child Development meeting symposium, NICHD, Washington, DC.

Oberhuemer, P. (2000), « Conceptualisng the Professional Role in Early Childhood Centers: Emerging Profiles in Four European Countries », *Early Childhood Research and Practice,* vol. 2(2), pp. 1-7.

Oberhuemer, P. (2004), « Controversies, Chances and Challenges: Reflections on the Quality Debate in Germany », *Early Years,* vol. 24(1), pp. 9-21.

Oberhuemer, P. (2005), « Conceptualising the Early Childhood Pedagogue. Policy Approaches and Issues of Professionalism », *European Early Childhood Research Journal.*

Oberheumer, P. et M. Ulich (1997), *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training,* Paul Chapman Publishing, Londres.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Note par pays pour le Canada*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « Starting Strong: Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care – Five Curriculum Outlines », OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir les enseignants de qualité*. OCDE, Paris.

Phillipsen, L., M. Burchinal, C. Howes et D. Cryer (1997), « The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 12, pp. 281-303.

Shonkoff, J.P. et D.A. Phillips (dir. pub.) (2000), *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development,* National Academy Press, Washington, DC.

Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, S. Muttock, R. Gilden et D. Bell (2002), *Researching Effective Pedagogy in the Early Years* (DfES Research Report 356), DfES, Londres.

Sure Start (2004), *Childcare and Early Years Workforce Survey 2002/3. Day Nurseries and other Full Day Care Provision,* DfES, Londres.

Vandenbroeck, M. (dir. pub.) (2003), *Diversity and Training in Early Childhood Training in Europe,* DECET, VBJK, Gand, Belgique.

Whitebook, M., C. Howes et D. Phillips (1989), *Who Cares? Child Care Teachers and the Quality of Care in America: Final Report of the National Child Care Staffing Study,* Child Care Employee Project, Oakland, CA.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OECD 2006

Chapitre 8

Une attention systématique à la collecte de données et au suivi

Le chapitre 8 analyse l'état de la collecte des données dans le domaine de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). Globalement, cette collecte reste insuffisante, en particulier en ce qui concerne les enfants de moins de 3 ans. Même pour les enfants de 3 à 6 ans, les données recueillies durant les principaux exercices internationaux et nationaux sont souvent insuffisantes. Dans la base de données de l'UNESCO/OCDE/EUROSTAT (UOE), le modèle de référence pour l'éducation de la petite enfance est restrictif et les informations fournies sur les jeunes enfants se prêtent mal aux comparaisons et à l'analyse. Constat plus constructif, de nombreux pays ont été en mesure de fournir des données complètes aux équipes d'examinateurs de l'OCDE et plusieurs affinent leurs procédures de collecte. Outre le fait qu'ils fournissent des données nationales de première qualité, les pays nordiques ont une approche consultative en matière de prise de décision, et encouragent les municipalités et les centres d'EAJE à se lancer dans la collecte de données et le suivi pour leur propre compte. La section 2 énonce des propositions pour améliorer la collecte de données.

Le suivi du système d'EAJE comprend l'évaluation continue des résultats du système à des fins de transparence et d'orientation, et suppose également d'étudier les tendances générales et les attentes des parents. Les activités de suivi relèvent généralement des pouvoirs publics par l'entremise de leurs services statistiques et de leurs unités d'évaluation et de recherche, même si dans de nombreux pays, les autorités font appel à d'autres acteurs, tels que les administrations locales, le personnel d'EAJE, les parents ainsi que des groupes de recherche et d'enquête indépendants. Le chapitre met en avant les approches publiques de suivi du système ainsi que certaines initiatives visant à rendre le processus plus à l'écoute des besoins des parents, des éducateurs et des enfants.

Pour que les politiques soient élaborées en connaissance de cause, les administrations doivent organiser la collecte de données et le suivi annuel des aspects importants de la politique, à savoir la demande, l'offre et l'utilisation des places dans l'EAJE ; le volume et la répartition des financements publics ; la situation des enfants (démographie, santé, situation socio-économique) accueillis dans les services et en dehors de ceux-ci ; le recrutement et les niveaux de professionnalisation du personnel, etc. Cependant, seule une poignée de pays de l'OCDE dispose de systèmes de collecte de données exclusivement consacrés au domaine de l'EAJE. Les informations sont souvent extraites de bases de données créées pour d'autres groupes d'âge et d'autres usages. Ces limitations se traduisent par une élaboration aléatoire des politiques au niveau national et une pénurie de données comparatives fiables au niveau international.

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

- *La plupart des pays ont besoin d'une procédure systématique* pour collecter et fournir des informations compatibles et comparables sur l'EAJE. À l'heure actuelle, les ministères responsables de la petite enfance utilisent différents indicateurs et des méthodes variées pour collecter des données sur les jeunes enfants.
- *À l'avenir, la collecte de données doit porter sur les enfants de 0 à 6 ans*, et inclure tous les modes de fourniture (y compris les congés parentaux), quels que soient la responsabilité de l'administration (éducation, santé, aide sociale, etc.), les sources de financement (publiques, privées ou mixtes), ou le lieu (maison, accueil familial de jour, centres ou écoles). Aujourd'hui, d'importantes lacunes apparaissent dans les statistiques concernant les jeunes enfants, et en particulier les enfants âgés de moins de 3 ans, car lorsqu'elles existent les données sont en général axées sur les enfants de 3 à 6 ans.

1. Création de bases de données complètes pour les jeunes enfants et les services qui leur sont destinés

La cohérence et la coordination des bases de données continuent de poser des problèmes aux chercheurs en EAJE. De nombreux pays commencent seulement à modifier leurs systèmes d'information pour y inclure les données sur les jeunes enfants. Les systèmes d'information à grande échelle sur la population, les ménages, la politique sociale ou l'éducation qui sont systématiquement gérés par les offices nationaux de statistique n'ont pas été créés initialement pour recueillir les types de données dont on a besoin pour améliorer les politiques et les services d'EAJE. Ces systèmes fournissent souvent les données traditionnellement nécessaires aux grands ministères et ne concernent pas les principaux indicateurs relatifs à la petite enfance. Les exemples ne manquent pas : dans les bases de données sur la protection sociale et la santé, les jeunes enfants n'ont jamais été considérés comme une catégorie distincte, ou les groupes d'âge retenus peuvent n'avoir guère de rapport avec ceux que visent en général les services d'EAJE. Parallèlement, les ministères de l'éducation restreignent souvent la collecte de données aux enfants de plus de 3 ans qui sont inscrits dans les programmes éducatifs

qu'ils ont eux-mêmes homologués – ce qui représente une faible proportion des programmes destinés aux jeunes enfants qui existent dans beaucoup de pays.

Pendant les examens, il a été particulièrement difficile d'avoir accès à des données sur les jeunes enfants de 0 à 3 ans, en particulier dans les pays dans lesquels de grands nombres d'enfants de ce groupe d'âge sont confiés aux soins de services non réglementés ou à des assistantes maternelles. Les informations étaient incomplètes, notamment en ce qui concerne les nombres réels d'enfants de moins de 3 ans dans les services, leurs schémas de participation, leurs milieux socio-économiques ou l'importance des systèmes d'accueil informels.

Ces lacunes dans les connaissances concernant les jeunes enfants affectent l'élaboration de politiques dans le domaine de la petite enfance, et ont des incidences non seulement sur la possibilité de procéder à des comparaisons au niveau international, mais aussi sur des problèmes nationaux comme la protection des mineurs.

Les bases de données de l'UOE

Le caractère insuffisant des statistiques nationales sur l'EAJE transparaît dans les données de l'UOEX[1]. Cette base de données, qui est basée à l'OCDE, est parrainée par l'Institut de statistiques de l'UNESCO (UNESCO/UIS), l'OCDE, et l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) – d'où l'acronyme UOE. L'objet de la collecte de données est de fournir des données comparables sur le plan international sur les aspects essentiels des systèmes éducatifs, en particulier sur la scolarisation et la réussite dans les programmes éducatifs, ainsi que sur le coût et le type de ressources consacrées à l'éducation. Les pays membres coopèrent pour réunir des informations, pour mettre au point et appliquer des définitions et critères communs pour le contrôle de la qualité des données, pour vérifier les données et fournir les informations nécessaires à l'interprétation et à la communication des données soumises.

En principe, l'UOE offre un cadre propice à la collecte et à l'analyse de données sur la petite enfance. Il faut cependant reconnaître que l'éducation préprimaire occupe une place mineure dans les programmes de travail de l'UOE. Les données sont collectées dans quelques domaines pertinents seulement, et jusqu'à une date récente, elles n'ont pas été analysées. Les procédures analytiques dynamiques du Programme international de l'OCDE sur le suivi des acquis des élèves (PISA) – qui relient la situation socio-économique, les caractéristiques des élèves, les variables en matière de financement et d'autres éléments de ce genre – ne sont pas appliquées aux services destinés aux jeunes enfants. Les chercheurs en EAJE doivent se contenter de chiffres bruts sur la scolarisation ou les coûts unitaires par enfant. En un mot, l'EAJE est incorporée à l'éducation primaire comme si l'organisation des services, leurs objectifs, la taille des groupes, les taux d'encadrement, le personnel et les domaines de formation étaient semblables à ceux des écoles.

Bien que les pays membres se soient engagés à faire tous les efforts raisonnables possibles pour rendre compte conformément aux définitions, aux classifications et à la couverture spécifiés dans le document existant, et pour signaler les situations de non respect des normes dans leurs protocoles de collecte de données, les données fournies pour l'éducation préprimaire se prêtent souvent mal aux comparaisons. Par exemple, le document intitulé *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005) actuel donne le montant des dépenses par enfant de 3 à 6 ans dans les centres d'éducation préscolaire : en France, 4 512 USD par enfant, en Suède, 4 107 USD par enfant, et au Royaume-Uni, 8 452 USD par enfant. Cela peut paraître raisonnable

au lecteur non spécialiste jusqu'à ce que l'il réalise que le taux d'encadrement est bien plus élevé[2] en Suède que dans d'autres pays, que la pré-école suédoise est un service assuré à plein-temps sur 11 mois, et que plus de la moitié du personnel est constitué d'enseignants préscolaires formés titulaires d'un diplôme universitaire (qualification de niveau 5A de la Classification internationale type de l'éducation [CITE]). On peut se demander comment dans ce cas les coûts unitaires par enfant peuvent être inférieurs de moitié aux dépenses du Royaume-Uni, un pays qui assure 2.5 heures d'éducation préscolaire gratuite par jour pendant l'année scolaire aux enfants de 3 et 4 ans. Il est évident que les pays interprètent la catégorie correspondant au niveau 0 de la CITE (éducation préprimaire) de différentes manières et utilisent des protocoles différents pour rendre compte des dépenses et d'autres données.

Une partie de la difficulté pour les pays réside dans la définition de l'éducation préscolaire de 1997 de la CITE. Il est dit des programmes de niveau 0 qu'ils doivent être assurés dans une école ou dans un centre d'accueil, être conçus pour satisfaire les besoins d'éducation et de développement des enfants ayant au moins 3 ans et bénéficier d'un personnel convenablement formé (c'est-à-dire diplômé) pour dispenser ce type de programmes aux enfants. On dit aussi de ces programmes qu'ils sont la première étape de l'éducation organisée. Cette conception ne correspond pas à la manière dont le programme préscolaire est envisagé dans de nombreux pays ou tel il est décrit dans *Petite enfance : grands défis* (OCDE, 2001). Il existe une erreur fondamentale dans la distinction que la CITE opère entre l'« éducation » et l'« accueil » et sur cette base, dans sa décision de commencer la collecte de données à partir de l'âge de 3 ans ou d'exclure certaines formes d'éducation maternelle de la définition de la CITE. À notre connaissance, ces distinctions n'ont pas de justification pédagogique valable – et en fait, plusieurs pays commencent l'enseignement préscolaire encore plus tôt et pratiquent souvent le mélange des âges dans les centres d'EAJE. En 1998 une publication des pouvoirs publics britanniques affirmait qu'au cours des premières années il n'existe pas de distinction valable entre l'éducation et l'accueil (DfES, 1998). En outre, les propriétés « pédagogiques » des programmes sont difficiles à identifier. Les programmes d'EAJE dans leurs meilleures manifestations s'appuient dans une large mesure sur les stratégies d'apprentissage innées de l'enfant (le jeu, l'interaction avec les autres, l'exploration de l'environnement au sens large) et ont, en plus du développement cognitif, d'autres objectifs, comme les aptitudes sociales, qui ne peuvent pas être enseignés uniquement par le biais de l'instruction.

En un mot, sur la base des chiffres de l'UOE, des comparaisons directes entre les pays concernant le volume de services d'EAJE fourni, les taux de scolarisation, les dépenses publiques en EAJE et les coûts unitaires par enfant, restent hasardeuses :

- La définition du groupe que l'on estime être dans l'éducation préprimaire est arbitraire. La recherche sur le cerveau, la psychologie du développement et les pratiques des pays ne fournissent aucune raison convaincante de fixer l'âge de 3 ans comme un âge limite.
- Le critère du programme (programmes qui doivent être assurés dans une école ou dans un centre d'accueil, être conçus pour satisfaire les besoins d'éducation et de développement des enfants) est confus. Ce qui est clair c'est que les pays utilisent différentes mesures approximatives pour déterminer si un programme doit être classé comme éducatif ou non. La variété de ces mesures approximatives nuit à la comparabilité.
- La durée hebdomadaire et annuelle des sessions d'EAJE est rarement prise en compte.

En dépit de ces insuffisances, les travaux actuels de l'UOE sont utiles. En prenant quelques précautions, il est possible de comparer les pays disposant d'une organisation similaire de l'EAJE, et de discerner des tendances dans la scolarisation et les investissements.

Les travaux se poursuivent également à l'OCDE pour améliorer les définitions, et pour standardiser les méthodologies de collecte de données, en particulier dans le Groupe technique INES des Indicateurs des systèmes d'enseignement de l'OCDE. Par exemple, on réfléchit actuellement aux définitions et qualifications des enseignants de l'EAJE afin d'obtenir des informations plus précises sur les taux d'encadrement dans les pays membres. On espère que ces discussions donneront lieu à des consultations avec des experts de l'EAJE, la mise au point de bases de données pour le domaine de la petite enfance continuant de poser des problèmes en termes de portée, de définitions de base et de comparabilité.

Ce que font les pays

Malgré l'impression générale de systèmes de données inadaptés à l'appui de l'élaboration de politiques de la petite enfance, il existe plusieurs exemples positifs. Les pays qui possèdent depuis longtemps des services à la petite enfance et qui découragent activement les services non agréés ont été en mesure d'adapter la collecte de données et les études aux besoins des politiques en faveur de la petite enfance. Les pays nordiques, qui disposent au niveau national et local de services spécifiques responsables des questions liées aux enfants, excellent dans la production de données relatives au domaine de la petite enfance. Plusieurs autres pays ont confié à des organismes spécialisés la responsabilité de recueillir des données et de fournir des informations détaillées aux administrations et au public sur les jeunes enfants et leurs familles. La Communauté flamande de Belgique, par exemple, publie chaque année un recueil exhaustif de statistiques sur les jeunes enfants intitulé *La condition de l'enfant en Flandre* (Kind en Gezin, 2004). Cette publication (également disponible en anglais) contient un large éventail de données : des données démographiques (taux de natalité, nombre de jeunes enfants par cohorte d'âge, nombre d'enfants issus de minorités ethniques, enfants adoptés et mineurs qui viennent en Flandre comme demandeurs d'asile) ; des données sur le contexte familial (composition de la famille, origine ethnique, âge des parents, rôles au sein de la famille, niveau de revenus et de dénuement des familles, et participation des parents au marché du travail) ; des données sur l'accueil des enfants, sur l'accueil périscolaire et sur les enfants bénéficiant d'un soutien particulier ; des données sur la santé et le développement physique des jeunes enfants ; et enfin, des données visant à déterminer si les enfants ont des modes de vie sains. Le tableau 8.1 témoigne de sa lisibilité et de son niveau d'analyse.

2. Mesures en vue d'améliorer la collecte de données sur l'EAJE

S'il n'existe pas encore de base de données nationale sur les enfants, il est nécessaire dans un premier temps d'en mettre une en place. Un système de données intégré interopérable pour l'ensemble des enfants est souhaitable et permet aux professionnels qui travaillent avec de jeunes enfants (y compris la police, les services sociaux et d'autres administrations) d'avoir accès à des informations vitales. Dans des conditions normales, la centralisation de la responsabilité accroît le professionnalisme et les attributions, et allège la tâche des autorités locales en matière de financement des systèmes de collecte de données indépendants ou d'achat de technologies de gestion des données coûteuses. Une base de données centrale peut également assurer efficacement le suivi de grands programmes d'EAJE financés sur fonds publics et donner une idée plus cohérente et fidèle de la situation nationale ou locale. Dans le même temps, on veillera à augmenter les moyens professionnels locaux. La base de données interactive se composera de sections clairement définies, comme des statistiques générales, des informations administratives

Tableau 8.1. **L'utilisation des services d'accueil des enfants en Flandre**

	Utilisation régulière (2002)	Utilisation régulière (2004)	Utilisation limitée (2004)	Utilisation nulle (2004)
Enfants issus de minorités ethniques	19.6	23.8	6.7	69.5
Enfants de familles défavorisées	18.8	21.9	5.9	72.3
Dont :				
Enfants de familles défavorisées belges	26.8	29.7	3.4	66.9
Enfants de familles défavorisées appartenant à une minorité ethnique	8.1	12.7	7.9	79.4
Tous les enfants	52.2	55.7	10.1	4.2

Remarque : Les enfants issus de minorités ethniques et de familles défavorisées utilisent beaucoup moins les services d'accueil des enfants, mais leur utilisation a considérablement augmenté. Seuls 23.8 % des enfants issus de minorités ethniques et 21.9 % d'enfants de familles défavorisées utilisent régulièrement les services d'accueil des enfants. On observe que le taux d'utilisation le plus bas concerne les enfants issus de minorités qui appartiennent également à des familles défavorisées (12.7 %). Par rapport à l'automne 2002, l'utilisation des services d'accueil par des enfants issus de minorités ethniques et des enfants de familles défavorisées a également considérablement augmenté.

Source : *Kind en Gezin,* Étude sur l'utilisation des services d'accueil des enfants par les enfants âgés de moins de 3 ans, automne 2002 et février 2004

sur l'offre et la participation, des recherches d'évaluation, des résumés des recherches courantes en EAJE, les informations et questions du moment, des mesures de soutien des centres, et des informations à l'intention des parents que la plupart des autorités locales devraient être en mesure de fournir. Les pays affecteront des responsabilités claires à chaque niveau de l'administration (fédéral, régional, local, centre ou prestataire d'EAJE) pour la collecte et la gestion de données dans les sections appropriées. Si elle est bien conçue, une base de données complète peut être un outil de gestion puissant non seulement pour les pouvoirs publics mais aussi pour les autorités municipales et les directeurs de centre. En outre, elle peut constituer une source utile d'informations pour les chercheurs et pour les parents, les éducateurs et le grand public. En ce qui concerne la section sur la petite enfance, la base de données inclurait dans la mesure du possible les services proposés en centres privés et l'accueil familial de jour.

Une deuxième étape – qui est mentionnée dans différents contextes dans le présent document – consiste à mettre en place des unités de politique d'EAJE (si tant est qu'elles n'existent pas encore) chargées d'assurer l'orientation et la collecte de données et de veiller aux questions de qualité et de programmes d'études dans ce domaine qui se développe. Sans reconnaissance officielle des mesures en faveur de la petite enfance au niveau administratif, et des spécificités et des besoins de ce domaine, il y a peu de raisons pour que les services centraux de statistiques modifient leur mode de fonctionnement, ou qu'ils emploient des statisticiens possédant des connaissances pratiques de l'organisation de l'EAJE.

Une troisième étape consisterait à mettre l'accent sur des questions essentielles telles la demande, l'offre, l'accès équitable et la qualité (Olmsted et Montie, 2001). Ces questions n'ayant pas encore été résolues de manière satisfaisante pour les services à la petite enfance dans la plupart des pays, en particulier en ce qui concerne les moins de 3 ans, les données réunies devraient être de nature à fournir des informations adéquates aux décideurs afin de leur permettre de prévoir et de planifier les services et parallèlement de mesurer la qualité et la pertinence des services proposés aux différents groupes d'enfants. Les expériences tirées de l'examen que l'OCDE consacre à la petite enfance donnent à penser qu'une grande partie de ces informations existe mais que les données ne sont peut-être pas correctement organisées ni aisément accessibles.

La quatrième étape consisterait à redéfinir et à élargir la collecte de données au-delà du niveau 0 de la CITE actuelle, pour inclure tous les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. Dans le cadre de cette perspective élargie, l'éducation préscolaire pour les 3 à 6 ans continuerait d'être examinée, mais seraient également prises en compte d'autres structures d'accueil agréées si elles sont en nombre suffisant et si elles assurent un développement cognitif et social efficace des enfants. Les catégories reconnues, telles que l'accueil familial de jour, les crèches collectives, les garderies, les centres d'âges intégrés, les groupes d'éducation active, l'enseignement maternel et préscolaire, l'accueil périscolaire et les services spéciaux seraient suivies et des données fiables seraient collectées sur chacune d'entre elles. Les chercheurs danois Rostgaard et Fridberg (1998), fondant leurs recherches sur les documents officiels et l'opinion des experts internationaux, ont déjà commencé à définir les types de services et à les comparer d'un pays à l'autre en termes d'équivalent plein-temps.

Cinquièmement, il serait utile que les décideurs de la petite enfance des pays possédant des systèmes mixtes disposent de chiffres fiables sur les subventions publiques et les dons privés en faveur des jeunes enfants, ventilés pour couvrir les principaux éléments de dépenses, par exemple les dépenses enfant-personnel consacrées aux différents types de services d'EAJE, au congé de maternité et au congé parental, aux prestations pour enfants et autres transferts en faveur des familles ayant de jeunes enfants, notamment les prestations en espèces, les crédits d'impôts, les contributions des employeurs à la prise en charge des dépenses pour garde d'enfants[3]. La surveillance et le suivi financiers contribuent à la transparence et permettent de prendre des décisions informées en matière de planification et d'affectation des ressources. Par exemple, lorsqu'il s'agit de veiller à l'utilisation efficace des ressources, il serait utile aux ministères de connaître les coûts unitaires relatifs par enfant d'une place en crèche collective par rapport à une place dans une crèche familiale financée par des fonds publics ou dans un centre d'âge mixte, ou encore par rapport à un système de garde à domicile et d'octroi d'un congé parental rémunéré[4].

Sixièmement, l'harmonisation de la collecte de données avec les buts de l'EAJE, à savoir, le développement global des jeunes enfants. Chaque pays identifiera les buts importants qu'il doit atteindre en ce qui concerne les jeunes enfants, et générera des indicateurs pour mesurer ces résultats. Suivant le modèle d'éducation, on a tendance à évaluer l'efficacité des interventions dans le domaine de la petite enfance en s'appuyant sur un petit nombre d'indicateurs de résultat ou d'impact, centrés sur l'enfant, par exemple les données sur l'apprentissage précoce de la lecture chez les enfants au sortir du jardin d'enfants ou à l'entrée en première année de la scolarité obligatoire. Cette pratique a son utilité mais elle peut conduire à négliger certains autres apports importants pour les enfants dans ce groupe d'âge, et minimiser la nécessité de rassembler des informations aussi sur les normes structurelles et en matière de processus. En ce qui concerne les résultats, l'*US National Education Goals Panel* (1997) a identifié cinq aspects qui contribuent de façon non négligeable à la réussite scolaire des enfants : santé et développement physique ; bien-être affectif et aptitudes sociales ; approche positive en matière d'apprentissage ; compétences en matière de communication ; cognition et connaissances générales. Les pays peuvent vouloir élaborer des indicateurs mesurables à l'intérieur de chacune de ces dimensions, ou choisir quels résultats sont importants pour leurs besoins sociaux. Tout comme de grands programmes ciblés comme *Head Start* et *Sure Start* font

l'objet d'évaluations régulières, il serait utile que les programmes plus généraux soient évalués de la même façon par rapport à des résultats déterminés.

Enfin, il faut créer des méthodes plus dynamiques d'analyse statistique dans le domaine de l'éducation préscolaire. Par dynamique on entend la capacité à traiter les données en tant que variables interactives, dont l'impact sur les objectifs du système peut être évalué avec quelque certitude. L'enquête du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) menée dans 32 pays de l'OCDE (OCDE, 2001, 2004) est un exemple tiré de l'enseignement secondaire. Le PISA permet d'établir une relation dynamique entre les données concernant les élèves, par exemple l'environnement familial et le milieu socio-économique, et les données concernant l'environnement d'apprentissage, par exemple les niveaux de financement ou de dotation en personnel du système scolaire, les stratégies d'instruction et autres stratégies de ce genre, et l'impact à l'intersection de différentes variables relatives à certains objectifs du système scolaire. Une analyse de ce type fondée sur des données sûres pourrait introduire davantage de rigueur dans les programmes destinés à la petite enfance, et fournir des informations fiables sur les caractéristiques environnementales qui font une différence. Le projet de recherche EPPE réalisé au Royaume-Uni est un exemple d'une approche de ce type.

3. Établir une procédure nationale pour la collecte et la fourniture de données fiables sur l'EAJE

Si la collecte de données sur l'EAJE est bien organisée dans certains des pays étudiés, d'autres pays sont moins efficaces en la matière. Une difficulté à laquelle sont confrontés la quasi-totalité des pays est que l'organisation de base de la collecte de données dans le domaine de l'EAJE n'a pas réellement commencé de façon rigoureuse. Aucune procédure n'est en place pour la collecte de données pertinentes pour la prise de décision en matière d'éducation préscolaire. En un sens, cela n'est pas surprenant étant donné que dans de nombreux pays l'élaboration des politiques d'éducation préscolaire commence seulement à se développer en tant que domaine distinct, et que les unités de politique de la petite enfance sont inexistantes ou insuffisantes. Tant que ces unités ne se seront pas consolidées, il est peu probable que des enquêtes régulières soient organisées pour fournir des informations essentielles sur les jeunes enfants, comme les nombres d'enfants dans chaque cohorte d'âge, le nombre et le type de services, le nombre et la qualité du personnel, etc. Si ces données ne sont pas collectées régulièrement pour aider les décideurs, les chercheurs et les familles, il faut les réunir laborieusement à partir de diverses sources et études, comme les enquêtes auprès des ménages, les statistiques sur la santé, l'aide sociale, l'éducation et la main-d'œuvre. Des questions plus spécifiques, comme le nombre d'enfants issus de milieux immigrés inscrits dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants à l'âge de 3 ans, peuvent exiger l'ajout de nouvelles questions aux prochaines études nationales, ou de petits sondages supplémentaires. Des micro-enquêtes peuvent permettre d'obtenir rapidement des informations sur les questions du moment, comme les contributions des parents, les enfants ayant besoin d'aides spéciales, etc. Un ministère actif et énergique s'assurera que ces questions font l'objet d'enquêtes régulières, et que les données sont publiées pour que le public les examine attentivement et formule des observations sur celles-ci. Des micro-enquêtes telles que l'initiative autrichienne décrite dans l'encadré 8.1 peuvent être utiles pour obtenir rapidement des informations sur les questions du moment, comme les contributions des parents, les

motifs du faible niveau d'utilisation des services, les milieux socio-économiques d'origine des enfants, etc.

Encadré 8.1. *Statistics Austria* – le rôle du bureau des statistiques nationales

Depuis 1972, *Statistics Austria* réunit chaque année des données sur les services à la petite enfance à travers l'Autriche. Des formulaires uniformes de collecte de données sont remplis par les crèches, les jardins d'enfants, les établissements de garderie après la classe, les établissements de garderie d'âge mixte et tous les autres types de services de garderie. Une fois remplis, ils sont remis à *Statistics Austria* en vue de leur traitement via les services d'inspection compétents de l'administration provinciale. Des informations sont collectées sur les établissements de garderie (fournisseurs, horaires d'ouverture, équipements, déjeuner assuré ou non, soins médicaux, possibilités d'utiliser une zone de jeux de plein air), sur les enfants (durée de séjour, handicaps, âge, emploi de la mère, déjeuner pris dans l'établissement ou non, nationalité) et sur le personnel (relation de travail, situation familiale, niveau d'éducation/de formation, âge, expérience professionnelle). Après traitement et analyse, les résultats sont mis à la disposition des bureaux des statistiques et des services d'inspection de l'administration provinciale à des fins d'orientation ou d'administration locale. Ces données contribuent avant tout à l'élaboration des politiques d'accueil et d'éducation de la prime enfance en Autriche.

Collectes de données spéciales par le biais de micro-recensements autrichiens

En plus de cette collecte de données annuelle, des collectes de données et enquêtes spéciales sont également réalisées. Des micro-recensements réalisés en 1995 et en 2002 incluaient une section spéciale intitulée « Household Management, Day Care and Nursing Care ». Ces micro-recensements contiennent des éléments sur la garderie, notamment des questions sur la pénurie de l'offre et sur les autres raisons qui expliquent que les gens ne profitent pas des établissements de garderie.

Statistiques sur l'accueil familial de jour et sur les groupes parents-nourrissons

Statistics Austria ne dispose pas de statistiques uniformes sur les assistantes maternelles et les groupes parents-nourrissons. S'il est vrai que les associations provinciales d'assistantes maternelles collectent des informations, leurs données ne sont pas standardisées et elles ne comprennent pas non plus les établissements d'accueil des jeunes enfants non membres. Elles recueillent également en continu de la documentation sur l'étendue de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants qui détermine la rémunération des assistantes maternelles et la contribution des parents. De la même façon, depuis 1995 la *Federation of Austrian Parent-Toddler Groups* collecte chaque année des données sur les groupes parents-nourrissons organisés via les associations de province, à l'aide d'un questionnaire rempli par les groupes. Cette collecte de données a pour but de déterminer : « la localisation des groupes parents-nourrissons et des groupes d'éducation active dans chacune des provinces fédérales, la manière dont les différentes conditions-cadres (législation et financement) influent sur ces établissements d'une province à l'autre, l'identification des besoins et de la situation des groupes parents-nourrissons et des groupes d'éducation active, la situation et l'évaluation des besoins en matière de programmes de formation initiale ou continue permettant de planifier des stages de la BÖE, le matériel statistique pour le travail de relations publiques et pour les agences de financement, les documents et les avancées en termes de développement » (Naderer, 2000).

Source : Rapport de base sur l'Autriche, 2004.

Le niveau auquel les données sur les résultats sont notifiées fait souvent l'objet de controverses, et engendre des débats sur l'idéologie, la vie privée et l'éthique. En Angleterre, le *Children Act* (2004) a apporté les changements juridiques nécessaires pour garantir une collecte de données centrale et commune, qui devrait alléger la tâche des autorités locales et des services individuels. Aux États-Unis, sous l'impulsion du projet *No Child Left Behind* (NCLB), les technologies de gestion des données sont de plus en plus perfectionnées. Depuis le lancement de ce projet, les états sont tenus de suivre de façon rigoureuse les progrès des enfants, des enseignants et des établissements scolaires. À cette fin, ils doivent mettre en place des systèmes qui permettent de stocker et d'analyser des données sur des aspects de la vie scolaire aussi divers que les acquis des élèves et les dépenses au titre de l'éducation, ou encore les dossiers médicaux et l'environnement familial des élèves. En dépit des difficultés qui seraient liées au financement de ces systèmes complexes de recueil de données à l'échelle des états ainsi qu'à l'incapacité de la plupart des enseignants à exploiter totalement les données, les autorités des états considèrent que les nouveaux systèmes d'information permettront de notifier plus facilement les données exigées par les autorités, de suivre de près les progrès individuels des élèves et les progrès de groupes d'élèves, d'améliorer le processus budgétaire et de prendre des décisions rationnelles fondées sur des données. Ces bases de données contiennent également des éléments dont les enseignants peuvent s'inspirer pour améliorer les programmes et mettre en œuvre des stratégies d'enseignement efficaces. Cette forme de suivi fondé sur des données a été étendue au programme *Head Start* et, dans la plupart des états, à l'éducation de la petite enfance.

4. Le suivi des systèmes d'EAJE

Par « suivi », on n'entend pas uniquement l'évaluation continue des résultats des systèmes d'EAJE à des fins de transparence et/ou d'élaboration des politiques au niveau du pays ou d'un état, on prend également en compte l'analyse des tendances générales et des attentes des parents. Les activités de suivi relèvent généralement des pouvoirs publics par l'intermédiaire de leurs services statistiques, de leurs unités d'évaluation et de recherche, même si dans de nombreux pays, les autorités centrales ou des états font appel à d'autres acteurs, tels que les administrations locales, le personnel d'EAJE, les parents ainsi que des groupes de recherche et d'enquête indépendants.

Le rôle des pouvoirs publics

Ainsi que nous l'avons indiqué dans la première partie de ce chapitre, le recueil annuel fiable de données sur les services d'EAJE et leur analyse par les pouvoirs publics constituent des éléments essentiels du suivi des systèmes d'EAJE. Le suivi des systèmes est renforcé par des inspecteurs nationaux ou au niveau des états, dont le travail présuppose qu'un cadre réglementaire a été convenu, et, dans le domaine de la qualité de la pédagogie, qu'un programme ou cadre national fixant des objectifs précis pour le système dans son ensemble a été publié. Aux États-Unis par exemple, les objectifs ou normes[5] adoptés pour les programmes publics de plusieurs états proviennent pour l'essentiel du NEGP, de *Head Start* ou des lignes directrices de la NAEYC. Ils ont donc une portée générale, ils couvrent sept domaines identifiables : développement moteur ; santé, sécurité et nutrition ; développement cognitif général ; calcul ; langue ; développement socio-affectif et arts (Bowman *et al.*, 2001). De nombreux états utilisent également des normes de programme pour veiller à ce qu'une pédagogie adéquate puisse être employée, par exemple des taux

d'encadrement maximums de un adulte pour dix enfants, des enseignants formés et certifiés, de bonnes conditions d'apprentissage, avec des espaces, des matériels pédagogiques et des équipements intérieurs et extérieurs adéquats pour répondre aux besoins de travail et de jeu des jeunes enfants. L'administration et les inspecteurs (appelés également soutien pédagogique ou encadrement) doivent veiller au respect des normes dans tous les centres et s'assurer que chaque centre fait tout son possible pour fournir un travail pédagogique de qualité.

Comme indiqué plus haut, ces activités de suivi ne sont pas toujours satisfaisantes dans les systèmes préprimaires classiques en Europe en raison de la tutelle qu'exercent les autorités scolaires de l'enseignement primaire sur les systèmes préprimaires et la « scolarisation » de ces systèmes qui en résulte. Cette situation a conduit à une formulation inadaptée d'objectifs spécifiques pour le secteur préscolaire, à des normes de programme fondées sur des critères utilisés pour l'école primaire, à des niveaux de certification peu élevés de la pédagogie de la petite enfance chez les enseignants comme chez les inspecteurs. Le système de suivi aux États-Unis connaît également des faiblesses, par exemple le suivi irrégulier (de la majorité) des prestataires privés de services d'accueil des enfants ou des dérogations aux exigences d'agrément et de suivi concernant les programmes de pré-jardin d'enfants d'établissements confessionnels.

Services de conseil pédagogique

Les pays qui souhaitent appliquer des normes de qualité dans l'ensemble des services de la petite enfance disposent en général de bureaux d'inspection externes ou d'organes consultatifs locaux qui s'assurent que tous les services chargés de la petite enfance connaissent et respectent les normes de qualité. Il semble évident que ces services devraient être agréés pour l'étude et la pédagogie de la petite enfance, mais nous avons vu que ce n'était pas toujours le cas, aussi l'inspection des classes préprimaires par les services scolaires classiques est-elle plutôt insuffisante, même lorsqu'une approche globale est appliquée. Là encore, les services de conseil pédagogique des pays nordiques se distinguent par leur professionnalisme et leur présence sur le terrain : des conseillers pédagogiques choisis parmi des pédagogues en exercice travaillent de manière globale au niveau local pour améliorer la qualité de la pédagogie dans l'ensemble des services (avec dans certains pays un intérêt moindre pour l'accueil familial de jour). Les conseillers pédagogiques locaux veillent au respect de normes minimales pour les services de la petite enfance et s'assurent que le travail pédagogique progresse. Les équipes d'examen de l'OCDE ont noté à plusieurs reprises que les conseillers fournissaient au personnel des informations récentes sur les nouvelles formes de pédagogie et soutenaient l'organisation de processus internes d'amélioration de la qualité, tels que des mécanismes d'évaluation des enseignants et de documentation.

Évaluation nationale ou évaluation des programmes

Le suivi des systèmes d'EAJE, ou du moins de grands programmes à l'intérieur d'un système national, peut également s'appuyer sur des mécanismes d'évaluation à grande échelle. Cette question est étudiée plus en détail au chapitre 9. Les États-Unis sont les leaders dans ce domaine et effectuent de nombreuses évaluations globales, fondées sur des recherches, de grands programmes, en raison de l'obligation de présenter des résultats et de justifier l'utilisation des fonds publics. Les évaluations de reconduction du programme *Head Start* sont un exemple de cette approche. Le Royaume-Uni a mené

plusieurs études similaires de son programme phare *Sure Start*, par exemple en 2005, une étude a porté sur les retombées pour les enfants et les familles des programmes locaux *Sure Start* (NESS Impact Study, 2005). En outre, le ministère britannique de l'Éducation et des Qualifications finance une étude longitudinale portant sur l'efficacité de l'éducation préscolaire (*Effective Provision of Pre-school Education* – EPPE), qui évalue le développement des jeunes enfants (intellectuel et social/comportemental) entre 3 et 7 ans dans différents types de services d'EAJE. Pour étudier les effets de l'éducation préscolaire sur les enfants de 3 et 4 ans, l'équipe de l'EPPE a recueilli un large éventail de données sur plus de 3 000 enfants, leurs parents, leur cadre de vie et les structures préscolaires dans lesquelles ils étaient inscrits. Cette étude a permis de dégager des informations précieuses pour le ministère et les dirigeants. Ce type d'examen est moins courant dans d'autres pays européens, qui les remplacent toutefois par des inspections et un suivi continu, avec les limitations signalées plus haut. À l'exception de quelques pays, les équipes de l'OCDE n'ont étudié que peu de mécanismes d'évaluation nationale complets des services de la petite enfance, peut-être parce que, jusqu'à une date récente, les objectifs sociaux et pédagogiques de ces programmes étaient mal définis dans la plupart des pays. À l'inverse, l'évaluation nationale 2003 des centres préscolaires suédois constitue un travail impressionnant. Publiée par l'Agence nationale de l'éducation en 2004, elle offre aux centres de décision nationaux et locaux de multiples éclairages extrêmement utiles sur la façon dont le programme-cadre national de l'éducation préscolaire est compris et mis en œuvre par les administrations, les centres et le personnel. Il est nécessaire de mettre en place davantage d'évaluations nationales régulières de ce type dans les pays de l'OCDE.

5. Approches plus participatives en matière de collecte de données et de suivi

Participation des autorités locales et des centres

On sait depuis longtemps que, si les systèmes de données et de suivi fournissent des informations nécessaires pour l'action des pouvoirs publics, ils ne sont pas toujours efficaces pour mobiliser les administrateurs locaux et les parents sur les sujets qui les concernent. Conscients que ces partenaires représentent une source d'informations précieuse et qu'ils doivent être consultés, certains pays, comme l'Autriche, s'appuient sur les administrations et centres locaux pour fournir chaque année des données brutes sur les effectifs, les milieux familiaux, les besoins et les structures de la demande. Les bureaux nationaux de statistique peuvent également utiliser leurs capacités statistiques et de recherche pour étudier des sujets qui intéressent le public, tout en veillant à la participation des communes et des centres. Par exemple, lorsqu'elles ont été confrontées au problème de la garde après les heures de classe au début des années 90, les autorités suédoises ont non seulement collecté des données statistiques afin de mesurer l'ampleur du problème mais elles ont également parrainé un réseau de centres (avec des parents) concernés par le problème et prêts à l'analyser du point de vue de l'usager. Les travaux de ce réseau ont fourni des informations qualitatives sur les besoins précis des enfants et des familles : Quels sont les besoins des parents ? Qu'est-ce que la bonne qualité dans les services de loisirs selon les parents ? L'école est-elle le lieu adéquat ? Quelles sont les qualifications actuelles et souhaitées pour ces services ? En général, le réflexe des ministères des pays nordiques est d'adopter une position plus consultative en matière de

politiques, et par le biais de la législation et de l'information, d'encourager les municipalités et les centres à procéder à des collectes de données et à appliquer leur propre assurance de la qualité et à réaliser leur propre suivi.

Participation des parents

Outre les praticiens, les parents doivent également participer au processus de suivi et d'information et leurs opinions doivent être sondées régulièrement dans le cadre de mécanismes nationaux d'étude et au niveau des services. Plusieurs pays, comme le Danemark, la Norvège et plus récemment, le Royaume-Uni, réalisent des enquêtes d'opinion auprès des parents et les consultent régulièrement sur leurs difficultés et leurs souhaits en ce qui concerne les services d'EAJE. La participation des parents est également assurée en leur octroyant des droits de gestion importants dans les centres d'EAJE, une pratique qui permet à de nombreux parents d'apprendre à avoir des jugements éclairés sur les programmes liés à la petite enfance. Non seulement les parents peuvent informer le personnel de leurs besoins et de leurs attentes par rapports aux services, mais leur présence peut également être d'une importance cruciale pour le maintien de la qualité, de l'abordabilité et de la transparence des budgets de dépense. *Petite enfance, grands défis* mentionnait également des études nationales et des consultations des parents (« client », « consommateur » ou « usager »). Dans cette approche, des informations peuvent être recueillies sur de nombreuses variables : par exemple, la facilité d'accès, la commodité des heures d'ouverture, l'efficience de l'administration et de la répartition des places, la prise en compte du contexte familial (socio-économique, culturel, religieux, linguistique, etc.), les critères de qualité, l'idée que les parents se font du bonheur et du bien-être des enfants, la fourniture de repas, le suivi médical courant des enfants, la qualité des relations avec les enseignants. Ces informations aident les parents à choisir le centre qui convient à leur(s) enfant(s). Les enquêtes sur les enseignants réalisées par des chercheurs et les principaux syndicats donnent aussi des informations utiles pour le suivi, en particulier si elles sont réalisées régulièrement.

Participation des chercheurs

La contribution des chercheurs indépendants est importante également car elle permet de réunir et de diffuser des informations sur les systèmes d'EAJE. À titre d'exemple on citera les travaux entrepris par l'*US National Institute of Early Education Research* (NIEER), qui a commencé à collecter des données annuelles sur la situation de l'éducation préscolaire. La publication annuelle du NIEER, *The State of Preschool* (NIEER, 2003, 2004) montre, de façon lisible et graphique, l'étendue de l'investissement de l'État dans l'enseignement préscolaire, le nombre d'enfants scolarisés à 3 et 4 ans, la taille des groupes et les taux d'encadrement, la qualification des enseignants, et les données sur d'autres indicateurs de qualité importants. La libre circulation de ce type d'informations est un moyen utile de contrôle de l'efficacité de l'action des administrations et des dirigeants politiques.

Notes

1. Les données de l'UOE désignent la collecte de données de l'UNESCO/OCDE/EUROSTAT. Voir aussi, *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics* (2004).
2. Des taux d'encadrement plus élevés signifient bien sûr des coûts plus importants.

3. En Norvège, le ministère de l'Enfance et de Affaires familiales réunit dans un seul document les dépenses annuelles consacrées aux enfants par l'ensemble des ministères afin de faire apparaître la part du budget de l'État consacrée aux enfants et de définir les objectifs de la politique du gouvernement dans ce domaine pour l'ensemble des secteurs.
4. Outre les mesures de rentabilité, la qualité des services, le souci de l'intérêt de l'enfant et les choix des parents doivent également être pris en compte dans les décisions prises par les pouvoirs publics.
5. Les normes sont définies par Bowman *et al.* (2001) comme les valeurs, les attentes et les résultats de l'éducation.

Références

Ball, S.J. et C. Vincent (2005), « The "Childcare Champion"? New Labour, Social Justice and the Childcare Market », *British Educational Research Journal,* vol. 31(5), pp. 557-570.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers,* Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Children Act (2004), The Stationery Office, Londres, United Kingdom.

Dahlberg, G. et P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education,* Routledge Falmer, Londres.

DfES (1998), « Consultation Paper on the Regulation and Inspection of Early Education and Day Care », DfES, Londres, *www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/37_1.doc*.

DfES (1997-2007), « Effective Provision of pre-school Education – A Longitudinal Study Funded by the Department for Education and Skills », DfES, Londres, *http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm*.

Kind en Gezin (2004), *Child in Flanders,* disponible à l'adresse suivante : *www.kindengezin.be/KG/English_pages/default.jsp*.

Naderer, E. (2000), *Elternverwaltete Kinder- und Spielgruppen in Österreich. Datenerhebung 1999/2000,* Une étude demandée par la BÖE. Vienne.

NIEER (2003), *The State of Pre-School Yearbook,* NIEER, Rutgers University, NJ, available at: nieer.org/*yearbook/pdf/yearbook.pdf*.

NIEER (2004), *Pre-School Policy Matters,* 6e édition, NIEER, Rutgers University, New Jersey.

NIEER, (2005), *2005 State pre-school Yearbook* par W.S. Barnett, J.T. Hustedt, K.B. Robin et K.L. Schulmann, *http://nieer.org/yearbook/*.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain: Premiers résultats de PISA 2003,* OCDE, Paris.

OCDE (2005) *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Olmsted, P.P. et J. Montie (2001), *Early Childhood Settings in 15 Countries: What are their Structural Characteristics?,* High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, Michigan.

Rostgaard, T. et T. Fridberg (1998), *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices,* The Danish National Institute of Social Research, Copenhague.

Sylva, K., B. Taggart et I. Siraj-Blatchford (2003), *Assessing Quality in the Early Years,* Trentham Books, Londres.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 9

Un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation

Le chapitre 9 est consacré à l'état de la recherche dans le domaine de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE), qui, dans plusieurs des pays examinés, en est encore à un stade embryonnaire. Certains des types de recherche les plus courants dans le domaine de l'EAJE sont décrits : recherche sur les politiques nationales ; évaluations des programmes à grande échelle ; études longitudinales ; recherche comparative ; recherche transnationale ; recherche dans le domaine des neurosciences et sur le cerveau. Dans la plupart de ces domaines, les travaux menés aux États-Unis prédominent. On observe aussi l'élargissement de l'éventail des thèmes abordés dans les recherches sur l'EAJE à travers les analyses socioculturelle postmoderniste ; le développement de la recherche des praticiens ; et le foisonnement des travaux de recherche sur des sujets particuliers, comme la diversité et les espaces et environnements des enfants.

La recherche dans le domaine de l'EAJE se heurte à certaines difficultés majeures qui sont aussi brièvement exposées. Il s'agit entre autres de l'impossibilité pour différents groupes linguistiques de faire connaître leurs recherches à l'étranger, ce qui laisse généralement le champ libre à la recherche en langue anglaise. Comme la recherche dans les pays anglophones a des liens étroits avec l'enseignement, une grande partie de la recherche sur l'EAJE en langue anglaise s'intéresse généralement à des questions d'éducation, qui ne sont souvent pas au centre des préoccupations en matière de petite enfance des autres pays. La question de l'élargissement des modes participatifs locaux de recherche est également soulevée. Un autre difficulté est de diffuser les recherches originales auprès du grand public – dans un premier temps via des revues savantes et spécialisées à comité de lecture, puis via les médias et les filières d'information des parents.

Depuis la publication de *Petite enfance, grands défis* en 2001 et l'étude de huit autres pays, la recherche sur l'EAJE réalisée au niveau national à l'appui de l'élaboration des politiques s'est considérablement développée. Les recherches longitudinales comme les évaluations ponctuelles jouent un rôle important dans ce processus. C'est pourquoi les méthodologies de recherche et le champ des études de ce domaine transdisciplinaire se sont également élargis. En dépit de ces développements encourageants, il reste encore des progrès à faire, la recherche sur l'EAJE dans de nombreux pays étant quasiment partie de rien. Le paragraphe suivant est un extrait d'une des *Notes par pays* de l'OCDE qui décrit une situation en matière de recherche sur l'EAJE qui n'est pas unique :

> *« … (dans le domaine de la recherche sur la petite enfance), il existe peu de chaires universitaires spécialisées en petite enfance, moins qu'en langue japonaise nous a-t-on dit, et une petite part seulement des chaires dans d'autres domaines de l'éducation. Cela va de pair avec des programmes de doctorat peu nombreux, peu d'exposés écrits et de revues savantes mettant l'accent sur les jeunes enfants. La base de recherche sur la petite enfance est donc excessivement réduite, et l'on n'entrevoit pas actuellement de moyens évidents d'en accroître la taille. Selon un chercheur, le domaine « manque de masse critique » et un ancien responsable du financement public de la recherche faisait remarquer que la pénurie de chercheurs spécialisés posait des problèmes lorsqu'il fallait développer de nouveaux projets.*
>
> *« Une autre conséquence est que le type de recherche qui existe est devenue très dépendante du financement public (qu'il soit central ou local). Elle se concentre sur les projets orientés sur les politiques ou l'évaluation, pour lesquels les organismes de financement définissent les thèmes de recherche, et les possibilités d'entreprendre d'autres formes de recherche sont rares. La plupart des chercheurs que nous avons rencontrés sont convenus qu'il "n'existait tout simplement pas de recherche fondamentale de niveau universitaire dans le domaine de la pédagogie de la petite enfance". Par ailleurs, étant donné la taille réduite de la base de recherche en EAJE, il lui est difficile de prétendre à la principale source de financement de la recherche universitaire, qui fait l'objet d'une grande concurrence, les rares chercheurs en petite enfance faisant face à des domaines bien établis comptant de grands nombres de chercheurs universitaires. Cela perpétue une dépendance à l'égard du financement public.*
>
> *« En outre, les informations sur les services d'EAJE au niveau national sont peu développées. Selon plusieurs sources d'information aux niveaux des ministères et de la recherche, il n'existe pas de données collectées régulièrement et comparables sur l'utilisation des services d'EAJE par les enfants et leurs familles à travers le pays, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leurs milieux. De ce fait on ne connaît pas le nombre exact d'enfants qui fréquentent réellement ces services, et les caractéristiques des usagers et des non usagers ne font pas non plus l'objet de recherches suffisantes. Il en va de même des informations comparables sur les coûts des services et sur la manière dont ces coûts sont financés ; un expert ajoutait que seule une poignée de personnes a une idée globale du système de financement. Comme nous l'avons vu plus haut, c'est certainement lié au manque de rigueur du système actuel où il n'existe pas de responsabilité claire en matière d'infrastructure de recherche et de suivi, dont dépendent dans une large mesure des systèmes efficaces. »*

Les recommandations de Petite enfance, grands défis

- *Des cadres de recherche et des investissements soutenus à l'appui des objectifs à long terme de l'action publique*. *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) proposait de renforcer les éléments essentiels des processus nationaux de recherche : une infrastructure stable et un financement à long terme pour la recherche, associés à un programme planifié et à des possibilités de formation. Il jugeait qu'il était important de consolider les liens entre la recherche, les politiques et la pratique, et d'augmenter l'investissement dans la recherche et le développement dans les domaines jugés importants.
- *Des programmes de recherche élargis pour inclure des disciplines et des méthodes actuellement sous-représentées*. *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) faisait état de la prédominance de préoccupations et de méthodologies issues des évaluations de programmes et de la psychologie du développement dans la recherche sur l'EAJE. Si cette orientation était jugée importante pour l'EAJE, une perspective de recherche plus large utilisant d'autres disciplines était également nécessaire. L'anthropologie, la sociologie, l'intérêt public, les études sur les sexes et la théorie de l'apprentissage étaient citées comme des disciplines de base devant faire l'objet de recherches et à partir desquelles des orientations et pratiques pertinentes pourraient être mises au point. Les études comparatives entre pays étaient également jugées utiles pour évaluer l'incidence de différentes initiatives des pouvoirs publics.
- *Le développement d'un éventail d'instruments et de procédures d'évaluation sensibles aux dynamiques complexes des environnements de la petite enfance, et aux besoins des usagers et du personnel*. *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) attirait l'attention sur l'importance des procédures d'autoévaluation et de recherches actives au niveau local. Il encourageait des analyses coûts-avantages de différentes approches, ainsi que des stratégies visant à faciliter la diffusion des conclusions au sein des pays et entre eux.

1. Quels types de recherche sont les plus courants ?

Malgré la pénurie de recherches dans certains pays, la recherche sur la petite enfance s'accroît rapidement. Des pays comme la Belgique, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis ont mis en place des programmes de recherche bien coordonnés, associés à de grandes bases de données et à des accords entre les pouvoirs publics et les universités. Les types de recherche suivants sont le plus souvent entrepris mais les méthodologies et thèmes de recherche privilégiés sont très variables d'un pays à l'autre.

Recherches sur les politiques nationales

Les recherches sur les politiques nationales examinent, par exemple, les grandes questions d'orientation et les choix politiques auxquels sont confrontées les administrations nationales. Ce type de recherche, qui bénéficie souvent d'aides publiques directes, s'attache fréquemment à évaluer les caractéristiques ou les effets de programmes ou de politiques particuliers. Nombre de pays de l'OCDE produisent des recherches de qualité sur leurs propres systèmes, mais ce sont indiscutablement les États-Unis qui dominent en la matière. La recherche américaine dans le domaine de la petite enfance influence les décisions des pouvoirs publics dans de nombreux pays dans le monde entier, et elle est la plus citée dans les revues de recherche[1]. Les États-Unis comptent non seulement de puissantes agences nationales de recherche mais aussi un certain nombre de départements universitaires et d'agences privées qui travaillent dans le domaine de la

petite enfance et réalisent des recherches sur tous les aspects des politiques et de l'organisation.

Il faut faire preuve de circonspection dans l'utilisation de recherches provenant d'un autre contexte, d'un autre pays ou d'une autre culture. Un exemple souvent cité est celui de la psychologie du développement qui, à travers le suivi du développement et de la maturation des jeunes enfants à différents âges, a apporté une contribution utile à la pratique de l'EAJE. Une approche programmatique en matière de jeunes enfants – les « pratiques développementales appropriées » – a été formulée aux États-Unis dans les années 90 à partir des conclusions tirées de la psychologie du développement. Cette approche a permis d'éclairer les pratiques dans le domaine de la petite enfance à travers l'Amérique et dans beaucoup d'autres pays. Cependant, les inférences tirées des recherches allaient souvent au-delà des seules conclusions. Les contenus, les comportements et les environnements des centres recommandés par l'approche des pratiques développementales appropriées reflétaient fortement les valeurs culturelles et éducatives de l'Amérique urbaine blanche. La mise en corrélation de ces valeurs et des schémas psychologiques « universels » a été critiquée à la fois par des groupes de minorités et par des chercheurs, et un appel à une plus grande sensibilité à l'environnement social et aux facteurs socioculturels a été lancé (Dahlberg *et al*., 1999 ; Tobin *et al*., 1989 ; Woodhead, 1998).

Recherche comparative transnationale

La recherche comparative transnationale identifie des politiques et des pratiques spécifiques dont on peut s'inspirer dans d'autres pays. Le but est non pas de repérer des « modèles » à imiter ou d'établir des palmarès, mais d'aider les décideurs à se livrer à une réflexion plus ambitieuse et plus critique sur l'EAJE. À cette fin, les examens thématiques de l'EAJE, réalisés sous les auspices des ministres de l'Éducation de l'OCDE, contribuent aux connaissances dans ce domaine et à sa compréhension. La recherche comparative se marie bien à la théorie socioculturelle et elle offre un prisme à travers lequel le chercheur peut discerner les postulats, les discours et les pratiques qui ne sont pas remis en question dans son propre pays (Moss, 2001). Elle révèle d'importantes différences dans la gestion et la pratique, comme le large éventail de financements publics ou de taux d'encadrement pratiqués dans les différents pays de l'OCDE. La conscience de ces différences peut amener un pays à réévaluer ses politiques, et encourager de nouvelles recherches sur des questions importantes, comme les fondements culturels de la pratique de l'EAJE (voir, par exemple, Tobin *et al*., 1989, Rayna et Brougère, 2000), les schémas de financement ou l'importance relative d'un pays à l'autre de la pratique de la lecture et de l'écriture et du calcul.

Études longitudinales

Des études longitudinales ont été lancées dans plusieurs pays de l'OCDE, mais elles sont le plus souvent financées aux États-Unis. Récemment, le rapport intitulé *High/Scope Perry Preschool Study through Age 40* (voir le graphique 5.1) a été publié (Schweinhart et Montie. 2005). Les conclusions des études longitudinales américaines – comme celles du NICHD, ou l'étude plus ancienne intitulée *Cost Quality and Child Outcomes* – ont eu un fort impact et ont été lues par de nombreux chercheurs et décideurs du monde entier. Elles ont aidé à clarifier, par exemple, les paramètres de qualité et leurs effets, ou la relation entre les caractéristiques familiales et la santé des enfants, leurs résultats scolaires ou en termes d'emploi. Les données réitératives, collectées à différents intervalles dans un échantillon

national représentatif ou sur une cohorte de population d'un certain type, permettent aux chercheurs d'étudier – de manière approfondie et dans le temps – nombre des questions importantes concernant les enfants dans la société contemporaine. Une étude de ce type vérifiera par exemple si l'exposition à certains types particuliers de programmes de préscolarisation a un rapport avec différents résultats. L'aspect temporel de la recherche longitudinale laisse aux enfants et aux programmes le temps de mûrir, montrant de quelle manière les résultats immédiats des programmes peuvent changer dans le temps (Chatterji, 2004). La quasi-totalité des grands pays de l'étude de l'OCDE réalise ses propres études longitudinales, le Royaume-Uni (*Millennium Cohort Study*) et les États-Unis (*National Children's Study*) en ayant lancé de nouvelles récemment. De la même manière, l'Australie (LSAC) et la Corée ont récemment demandé des études longitudinales sur les enfants, et l'Irlande a proposé un projet de ce type. Reste à savoir dans quelle mesure ces initiatives favoriseront réellement un gain de connaissances sur les enfants dans les services d'EAJE. La mise au point d'études longitudinales nationales revient cher, et dans les petits pays, il peut être demandé à leurs concepteurs de s'occuper de plusieurs parties prenantes ou d'appliquer, sans aucune adaptation ou très peu, des mesures et protocoles d'étude développés ailleurs. Les données résultantes peuvent être correctement ou mal mises en corrélation avec les politiques et la pratique en matière d'EAJE, suivant l'orientation stratégique qui a guidé le cadre de recherche longitudinale.

Évaluations des programmes à grande échelle

Une fois encore, les États-Unis dominent incontestablement ce type de recherche, non seulement en raison de la force inhérente de la communauté de chercheurs américains mais aussi du fait que les programmes financés sur fonds publics aux États-Unis doivent donner des preuves de leur efficacité et justifier de la gestion des fonds publics. Les évaluations de renouvellement d'autorisation de *Head Start* sont un exemple de cette approche. Certains critiques avancent que des évaluations fréquentes poussent les dirigeants et les éducateurs de ces programmes à produire des résultats facilement mesurables, comme les progrès en mathématiques et en lecture et écriture, aux dépens d'autres buts importants mais moins quantifiables (Meisels *et al.*, 1996 ; Clark Wortham, 2004). À l'exception du Royaume-Uni, les évaluations des programmes publics sont moins courantes en Europe, et sont généralement remplacées par un suivi et des procédures d'inspection réguliers. Cependant, une étude comparative réalisée par Cryer *et al.* (1999) faisait état de résultats médiocres en termes de qualité de l'accueil dans les programmes préscolaires de plusieurs pays européens, ce qui donne à penser que des évaluations plus nombreuses des programmes publics en Europe pourraient fournir des informations en retour utiles aux administrations publiques responsables.

En Grande-Bretagne, les ressources investies par le DfES dans la recherche en faveur des questions d'orientation et de qualité dans l'EAJE sont impressionnantes. *Sure Start* a mis en place un grand programme de recherche et d'évaluation (avec un budget annuel d'environ 6 millions GBP, ou 10 748 400 USD) visant à contrôler l'efficacité des centres *Sure Start*. Des résultats récents ont déjà été notés dans le chapitre 1 (NESS, 2005). Un autre grand programme d'évaluation lancé en Grande-Bretagne à l'appui des processus d'amélioration de la qualité est l'*Effective Provision of Pre-School Education* (2000-04), une autre étude assurant le suivi des effets de services préscolaires sur les résultats des enfants du début de la scolarité jusqu'à l'âge de 11 ans (voir encadré 9.1). D'autres évaluations nationales incluent la *Neighbourhood Nursery Programme Evaluation*. Les informations

Encadré 9.1. **Le projet EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*) réalisé au Royaume-Uni**

Le projet *Effective Provision of Pre-School Education* (EPPE) est la première grande étude longitudinale européenne portant sur le développement (intellectuel et social/comportemental) d'un échantillon national de jeunes enfants âgés de 3 à 7 ans. Pour étudier les effets de la préscolarisation sur les enfants de 3 et 4 ans, l'équipe de l'EPPE a réuni un large éventail d'informations sur plus de 3 000 enfants, leurs parents, leur environnement familial et le type d'accueil préscolaire fréquenté. Des modes d'accueil (141) ont été établis à partir d'un ensemble de prestataires (crèches collectives, centres intégrés*, groupes d'éducation active, crèches privées, écoles maternelles et classes maternelles financées par les pouvoirs publics). Un échantillon d'enfants « à domicile » (n'ayant pas ou peu d'expérience de l'éducation préscolaire) a été affecté à l'étude au niveau de l'entrée à l'école à des fins de comparaison avec un groupe « préscolaire ». En dehors de l'étude des effets de la préscolarisation sur le développement des jeunes enfants, l'EPPE s'intéresse aux caractéristiques de la pratique réelle (et à la pédagogie sur laquelle elles s'appuient) à travers douze études de cas approfondies sur les modes d'accueil qui donnent des résultats positifs pour les enfants. L'EPPE a démontré les effets positifs de prestations de grande qualité sur le développement intellectuel et social/comportemental des enfants. Les conclusions importantes sont les suivantes :

L'impact de la fréquentation d'un centre préscolaire

- Une expérience préscolaire, par opposition à aucune, améliore le développement des enfants.
- La durée de la préscolarisation est importante, un début plus précoce ayant un rapport avec un meilleur développement intellectuel et une indépendance, une concentration et une sociabilité améliorées.
- La fréquentation à plein-temps n'engendrait pas de meilleurs résultats que l'accueil à temps partiel.
- Les enfants défavorisés en particulier peuvent retirer d'importants avantages d'expériences préscolaires de bonne qualité, en particulier s'ils fréquentent des centres qui accueillent un mélange d'enfants issus de milieux sociaux différents.

Le type d'établissement préscolaire fréquenté

- La bonne qualité existe dans tous types de modes d'accueil des jeunes enfants. Cependant, les enfants avaient tendance à faire de meilleurs progrès intellectuels et la qualité était plus élevée globalement dans des environnements intégrés, dans les écoles et classes maternelles.

La qualité et les pratiques dans les centres préscolaires

- La qualité des centres préscolaires a un rapport direct avec un meilleur développement intellectuel/cognitif et social/comportemental chez les enfants.
- Les établissements qui emploient du personnel avec des qualifications plus élevées, en particulier ceux qui comptent de nombreux enseignants formés, offrent une meilleure qualité et les enfants qu'ils accueillent font davantage de progrès.
- Lorsque les établissements considèrent que le développement éducatif et social sont complémentaires et d'importance égale, les enfants font globalement de meilleurs progrès.
- Une pédagogie efficace inclut l'interaction traditionnellement associée au terme d'« enseignement », la mise à disposition d'environnements d'apprentissage enrichissants et le concept de « *sustained shared thinking* » pour élargir l'apprentissage des enfants.

Encadré 9.1. **Le projet EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*) réalisé au Royaume-Uni** *(suite)*

L'importance de l'apprentissage à domicile

La qualité de l'environnement d'apprentissage qu'est le domicile (où les parents s'emploient à faire des activités avec les enfants) favorise le développement intellectuel et social de tous les enfants. Même si la classe sociale et les niveaux d'instruction des parents avaient un rapport avec les résultats de l'enfant, la qualité de l'apprentissage à la maison était plus importante. L'environnement d'apprentissage à la maison n'est que modérément associé à la classe sociale. Ce n'est pas ce que sont les parents mais ce qu'ils font qui est le plus important.

* Les centres « intégrés » regroupent les services d'éducation et d'accueil et sont appelés centres « combinés » dans les documents techniques de l'EPPE.

Source : DfES Brief, n° : RBX15-03, octobre 2003.

fournies par ces évaluations éclairent la politique d'EAJE en Grande-Bretagne et orientent le développement des nouveaux centres d'accueil des enfants en Angleterre. En revanche, le volume de recherche sur des questions nationales relatives à la petite enfance financée sur fonds publics provenant d'autres pays, y compris de pays qui possèdent depuis longtemps des systèmes de préscolarisation, semble plutôt moindre, même s'il se peut que la recherche de ces pays ne soit pas accessible au plan international pour des questions linguistiques (Boocock, 1995).

Neurosciences et recherche sur le cerveau

Ces dernières décennies, la recherche sur les jeunes enfants et leur apprentissage s'est beaucoup développée, et a évolué d'une vision axée sur la génétique comportementale dans les années 60 et 70 vers un paradigme plus centré sur le développement et les interactions et donnant une place importante aux environnements. Conformément à la critique de Brofenbrenner (1986) de la génétique comportementale, les recherches sur les neurosciences montrent que le développement de compétences complexes « dépend de l'expérience » essentiellement et requiert une expérience structurée à travers l'interaction sociale. En un mot, le développement d'un enfant exige une interaction, des modèles et un soutien positifs de l'extérieur de la part des parents et des autres personnes qui s'occupent d'eux (Leseman, 2002). Du fait de l'intérêt des médias pour la recherche sur le cerveau, de nombreuses idées populaires sur le développement précoce du cerveau – synaptogénèse, latéralisation du cerveau, périodes cruciales, etc. – circulent actuellement, mais dans de nombreux cas, leur pertinence quant aux pratiques dans la petite enfance est loin d'être éprouvée (Bruer, 1999, OCDE, 2002). Cependant, des recherches révèlent, comme le résument l'ECS (1998) et le *National Research Council/Institute of Medicine* (2000) que :

- Le développement de la capacité d'apprentissage est le plus réceptif au cours des premières années de la vie, qui sont celles qui reçoivent traditionnellement le moins d'attention de la part du monde de l'éducation.
- Des environnements interactifs améliorent le développement du cerveau et des connections nerveuses. Pourtant de nombreux nourrissons fréquentent des garderies pendant de trop longues heures avec des employés qui ne sont pas suffisamment formés

en développement des jeunes enfants et qui sont parfois responsables d'un trop grand nombre d'enfants.

- Avec une intervention précoce soutenue, certains effets néfastes peuvent être annulés voire écartés et cela revient beaucoup moins cher que de devoir fournir des services spéciaux par la suite. La tendance des systèmes d'éducation est d'attendre que les élèves soient dépassés puis de les placer dans des programmes éducatifs spéciaux très coûteux pour les pouvoirs publics.
- L'apprentissage chez les jeunes enfants est entravé par un foyer ou des environnements scolaires stressants sur le plan émotionnel. Il serait bon que les centres d'EAJE et l'école entretiennent une atmosphère détendue mais concentrée qui offre des possibilités d'apprentissage dans des conditions satisfaisantes pour chaque individu. Le développement émotionnel et social des enfants est aussi important pour la maturité scolaire que le développement de la cognition et du langage.
- La vieille notion selon laquelle les élèves sont des récipients vides qu'il faut remplir de connaissances cède peu à peu la place à une hypothèse de travail plus crédible selon laquelle les enfants consolident en permanence leurs conceptions dans l'interaction (y compris avec des éducateurs bien formés) sur la base de leurs activités, de leurs expériences antérieures et de nouvelles informations. L'idée d'une intelligence fixe cède la place à une perception plus nuancée du développement intellectuel progressif qui dépend de stimulations et d'interactions externes.

From Neurons to Neighbourhoods (Shonkoff et Philips, 2000) résume remarquablement bien la recherche dans ce domaine. De nombreuses conclusions présentent de l'intérêt pour le domaine de l'EAJE, comme l'accent mis sur l'importance des relations pour un développement sain de l'être humain. Selon cet ouvrage les sentiments des enfants ont besoin du même niveau d'attention que leur pensée, et il peut être plus difficile pour les jeunes enfants d'apprendre à gérer les émotions que d'apprendre à compter ou à lire. Des relations constructives avec les adultes et les autres enfants posent les bases solides de capacités que les enfants utiliseront tout au long de leur vie. Ces interactions d'apprentissage réciproques donnent aux enfants les moyens de définir qui ils sont, ce qu'ils peuvent devenir et comment et pourquoi ils sont importants pour les autres. Le développement émotionnel des jeunes enfants est un « aspect crucial du développement de l'architecture globale du cerveau qui a d'énormes conséquences tout au long de la vie ».

2. Élargissement des programmes de recherche sur l'EAJE

Outre les domaines de recherche ci-dessus, on assiste à l'émergence d'un point de vue plus large sur la recherche utilisant d'autres axes, disciplines et approches dans le domaine de l'EAJE. Ce qui suit est un petit échantillon de certaines des voies de recherche prometteuses relevées ces dernières années dans les documents sur l'EAJE.

Analyse socioculturelle et recherche postmoderniste

Les analyses socioculturelles et socio-économiques aident à mieux comprendre les contextes dans lesquels l'EAJE s'inscrit dans les différents pays et fournissent des éclairages utiles sur les environnements sociaux, organisationnels et décisionnels des systèmes d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Elles montrent comment l'organisation des services destinés à la petite enfance peut être conditionnée par les structures socio-économiques plus larges dans lesquelles ceux-ci s'inscrivent (Esping

Andersen, 2002) ou résulter de l'organisation du marché du travail du moment (Morgan, 2005). Une partie de cette recherche est conçue de manière transnationale, à l'aide de mécanismes et de processus d'échantillonnage qui s'attachent à des questions de comparabilité des concepts et d'équivalences linguistiques (Osborn, 2004). Elle valorise la diversité et révèle les différences culturelles dans la façon d'élever et d'éduquer les enfants. Les analystes et les auteurs qui adoptent cette approche s'efforcent de préciser l'acception – dans telle ou telle langue et d'une manière générale – des notions fondamentales utilisées dans l'élaboration des politiques de la petite enfance, comme « enfance », « éducation préscolaire » ou « services destinés aux enfants ».

L'analyse socioculturelle est à rapprocher également des études sur la problématique hommes-femmes et elle apporte un éclairage sur les constructions sociales que sont l'éducation des enfants et le rôle des femmes. Les politiques d'EAJE et la réflexion sur ces questions reposent (souvent sans que l'on s'en rende compte) sur des théories et des convictions concernant le rôle des parents, l'enfance et le rôle des femmes dans l'éducation des enfants. Comme nous l'avons vu, ce sont avant tout les femmes qui prennent le congé parental et le travail à temps partiel nécessaires pour élever de jeunes enfants dans les familles avec deux salaires. Peu d'hommes sont représentés dans l'EAJE, un domaine gardé par les femmes qui reçoivent pour cela une reconnaissance et une rémunération limitées. Cette organisation des services indique clairement qui l'on considère comme responsable des enfants. Des questions comme la fonction de la famille, le *maternalisme*, le rôle des pouvoirs publics dans les questions liées aux enfants et à la famille sont des thèmes importants de ces recherches.

La recherche postmoderniste pousse cette analyse plus loin et constate la coexistence de points de vue différents à partir desquels décrire l'EAJE. Elle tente de cerner les hypothèses sur lesquelles s'appuie la prise de décision et de remettre en question des « vérités intangibles », autrement dit des approches normalisantes de la réalité, considérées comme allant de soi. Par exemple, Dahlberg *et al.* (1999) remettent en question une définition technique neutre de la qualité de l'EAJE, sur la base de la spécification de critères de recherche par des experts ou par l'autorité centrale. Si l'on veut respecter la diversité des cultures et des idéaux en matière d'éducation, des souhaits des acteurs concernés (communautés, parents, éducateurs et enfants ainsi que gouvernements), des enfants et des types d'enfance, il convient alors de remplacer l'actuel « discours sur la qualité » des pouvoirs publics par une approche participative et un « discours de recherche de sens » reconnaissant les choix éthiques et politiques (mineurs) (Dahlberg et Moss, 2005). De ce point de vue, il faudrait que les établissements de la petite enfance soient considérés non pas comme des centres fournissant des « services » aux consommateurs (accueil des enfants, préscolarisation, préparation à l'école), mais comme des « espaces pour les enfants », des « domaines de pratique et de relations sociales négociées ».

Contrairement aux essais aléatoires contrôlés, qui utilisent des projets expérimentaux et des méthodes statistiques complexes pour analyser des entrées massives de données[2], les études socioculturelles et les théories postmodernistes utilisent des méthodes plus ethnographiques et qualitatives. Les approches postmodernes et autres approches récentes sont enrichies également par les perspectives d'autres disciplines, comme l'économie, l'histoire, l'anthropologie et la sociologie[3]. Certaines des questions importantes posées sont notamment : Comment une nation ou une culture particulière envisage-t-elle l'enfance et l'éducation des enfants ? Quelles sont ses conceptions du fonctionnement de la famille et de l'égalité hommes-femmes ? Quels sont les objectifs des

établissements de la petite enfance ? Ces objectifs sont-ils valables pour tous les groupes ethniques dans la société ? Comment atteint-on les critères de qualité et les résultats souhaités ? Quelles conceptions des connaissances, de l'apprentissage et de l'accueil ont les sociétés ?

La critique postmoderne permet d'attirer l'attention sur le fait que les discours de « bon sens » sur l'éducation sont le fruit d'une certaine vision de l'activité humaine. Aujourd'hui, la concurrence économique est couramment mise en avant, et les pays de l'OCDE demandent des niveaux d'instruction plus élevés pour leur main-d'œuvre (future). Certains arguments, tels que la concurrence future avec la Chine et l'Inde, ou la nécessité d'augmenter la productivité pour payer les retraites futures, sont avancés pour parvenir à une conclusion douteuse : les enfants devraient acquérir des compétences en lecture, écriture, mathématiques et autres aptitudes mesurables à un âge toujours plus précoce. Les postmodernistes estiment que d'autres scénarios sont possibles et valables, par exemple élargir l'expérience et les connaissances des jeunes enfants (en particulier les enfants issus de milieux défavorisés ou différents) afin de rendre les compétences techniques opérationnelles et intéressantes, stimuler la créativité et le plaisir d'apprendre des jeunes enfants en les confrontant à la nature, à la culture et aux arts auxquels ils répondent si facilement, imaginer l'école comme un espace de participation multiculturel où les jeunes enfants et leurs familles acquièrent des comportements démocratiques et positifs, et cultiver les capacités naturelles de recherche et d'apprentissage des jeunes enfants, de sorte que l'éducation devienne un vecteur d'interprétation et de compréhension.

Nombre des propositions faites par les postmodernistes – même si elles semblent utopiques dans certains systèmes de la petite enfance – sont mises en place dans d'autres :

- La co-construction de nouvelles structures démocratiques et de lieux de rencontre autour de la petite enfance et de l'organisation des services.
- L'enseignement et l'apprentissage perçus comme des pratiques éthiques, notamment des approches égalitaires et respectueuses des jeunes enfants.
- Une conception enrichie de la pédagogie dans les centres de la petite enfance, qui englobe l'accueil, le développement et l'éducation.
- L'écoute, le travail à partir de projets et la constitution de documents perçus comme des méthodes de travail fondamentales avec les jeunes enfants.
- La participation des parents et le souci de la diversité.

Recherches sur les pratiques et procédures

La recherche sur les pratiques et procédures, que l'on appelle parfois recherche-action ou recherche des praticiens, est un mode de recherche précieux dans le sens où elle permet au personnel de mener une réflexion systématique sur leurs propres pratiques. Certains chercheurs émettent des réserves quant à ce type de recherche, car selon eux ses méthodes sont rudimentaires et souffrent d'un manque de rigueur et de fiabilité. Cependant, si elle est réalisée par des praticiens avec l'aide de départements universitaires de recherche, la méthodologie et la fiabilité peuvent être assurées. En tant que pratique, elle sert aussi une finalité essentielle de l'EAJE, qui est d'encourager les participants à élaborer des théories et à soumettre leur environnement à des expérimentations et à une réflexion dans un esprit démocratique et d'entraide. Certains pays, comme la Norvège, ont intégré la méthodologie et la pratique de la recherche dans la formation préalable des

professionnels de l'EAJE. Dans d'autres pays, la réflexion sur la pratique est encouragée par le biais de programmes de restructuration financés par les pouvoirs publics ou des agences (Belgique), par le biais de la mise au point de documents (Reggio Emilia en Italie) ou à travers des instruments d'autoévaluation participatifs (Royaume-Uni). Dans d'autres pays encore, la recherche du personnel est dirigée par les départements universitaires locaux de la petite enfance (comme en Finlande), des conseillers pédagogiques (comme le Danemark), ou par plusieurs programmes modèles qui encouragent des recherches permanentes et la formation en équipe (comme l'éducation Reggio Emilia en Suède). Le développement professionnel axé sur la recherche est pratiqué depuis longtemps en Belgique, en Finlande, en Norvège et en Suède et, de plus en plus, au Royaume-Uni. La recherche des praticiens est un outil très précieux pour le développement professionnel, de par ses liens méthodologiques clairs avec la pédagogie, la réflexion et les processus d'amélioration de la qualité. Elle présente peut-être une faiblesse, à savoir le fait que nombre des conclusions et éclairages précieux qu'elle génère restent au niveau local, et ne sont pas transmises aux ministères de façon systématique, à moins que les ministères n'entretiennent des lignes de communication de façon proactive.

Observation des participants et recherche sur les enfants

L'une des forces actuelles de la recherche sur l'éducation des jeunes enfants réside dans le fait qu'elle englobe de nouvelles manières d'envisager l'enfance (Kilderry *et al.*, 2004). La reconnaissance récente des jeunes enfants en tant qu'apprenants capables a engendré une augmentation de la participation des enfants aux recherches, non seulement en tant que sujets mais aussi en tant que participants éclairés. La déontologie de la recherche est en cours de consolidation dans ce domaine. L'observation des participants et l'interrogation des enfants donne naissance à un nouveau respect pour les stratégies d'apprentissage naturellement adoptées par les jeunes enfants, comme le jeu, l'interaction sociale et le « *sustained shared thinking* », que ce soit entre deux enfants ou en groupes.

Deux domaines de recherche en cours de développement

Recherche sur des questions de diversité

La migration de personnes au sein des pays et entre eux a des incidences sur la fourniture des services d'EAJE dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. La diversité croissante des populations au sein des pays a révélé que des politiques et des prestations d'EAJE plus souples étaient nécessaires, et donné une nouvelle importance au suivi des tendances démographiques, du contexte social et des postulats culturels par la recherche. En particulier, les questions d'accès et d'équité deviennent importantes dans les pays où il existe des niveaux élevés de diversité – diversité culturelle, linguistique, religieuse, ethnique et géographique, diversité en termes de santé et de revenus. La recherche sur les tendances démographiques locales et sur les attentes culturelles par rapport aux services de préscolarisation donne des informations importantes en termes de planification et de politiques. Les données sur les taux d'accès de groupes spécifiques d'enfants, par exemple suivant la diversité linguistique et ethnique, l'âge et les besoins spéciaux, peuvent aider les administrations à donner suffisamment d'informations aux familles et garantir que leurs enfants ont un accès raisonnable et adapté aux services essentiels. Le réseau de recherche, DECET (*Diversity in Early Childhood Education and Training*) offre un exemple de projet de recherche-action au niveau européen (voir encadré 9.2).

Encadré 9.2. **Diversité dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants**

Le réseau de recherche *Diversity in Early Childhood Education and Training*, connu sous le nom de DECET, rassemble des chercheurs et des praticiens soucieux de résoudre des problèmes d'accès adapté à l'EAJE pour des famille et des enfants issus de milieux culturels variés. Les buts du réseau sont les suivants :

- Faciliter les échanges entre formateurs, praticiens, chercheurs et décideurs à travers l'Europe.
- Promouvoir activement l'équité et le respect de la diversité dans les services d'accueil et d'éducation de la prime enfance.
- Développer de nouveaux éclairages et connaissances dans ce domaine.
- Travailler en collaboration avec d'autres réseaux au sein de l'Europe et à l'extérieur.

La recherche et les actions du DECET s'intéressent principalement aux méthodes, à la formation et à l'évaluation de la qualité, du point de vue de la diversité. Huit pays européens sont représentés dans le réseau : Belgique, Allemagne, Grèce, France, Irlande, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni (Angleterre et Écosse). Le réseau DECET a entrepris un certain nombre de projets avec différentes administrations nationales et régionales ; en Flandre, par exemple, il participe à la formation du personnel de la petite enfance à la pratique de la diversité. Cela consiste à former les éducateurs à avoir de réels dialogues avec les parents, et à s'opposer à la pensée stéréotypée et la discrimination institutionnelle. Avec les décideurs et les dirigeants, le défi consiste à œuvrer en faveur de l'égalité d'accès pour les enfants, et à mettre fin aux relations de pouvoir inégal dans les services d'EAJE.

Le réseau DECET est financé par la *Bernard van Leer Foundation* (*www.bernardvanleer.org*), et fait également appel aux financements supplémentaires de programmes de l'Union européenne et de fondations pour soutenir la réalisation des objectifs du réseau.

Source : www.decet.org.

Recherche sur les espaces et environnements des enfants

L'étude des espaces et environnements des enfants est un domaine de recherche croissant à la fois aux États-Unis et en Europe (Finlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, etc.). Une fois encore, les comparaisons entre pays ont permis d'attirer l'attention sur cette question, par exemple en mettant en question le postulat selon lequel un apprentissage et une éducation « sérieux » des jeunes enfants ne peuvent se faire qu'en intérieur, par rapport à l'approche des pays nordiques qui privilégient fortement l'extérieur. Une fois encore, l'intégration croissante des enfants souffrant d'invalidités a fait que les architectes scolaires ont pris conscience du fait que dans de nombreux pays peu de bâtiments disposent d'accès pour les enfants handicapés, et sont souvent mal adaptés au travail de groupe et aux activités des enfants.

Un indicateur important de la qualité est le niveau d'investissement que l'on consacre aux bâtiments de la petite enfance et aux environnements d'apprentissage et leur adéquation, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs. C'est une chose que l'on admet généralement du point de vue de la santé et de l'hygiène mais que l'on ne comprend pas toujours d'un point de vue éducatif, même si au moins deux des grands fondateurs de l'accueil et de l'éducation de la prime enfance, Friedrich Fröbel et Maria Montessori,

avaient des opinions bien affirmées à la fois sur l'organisation de l'espace et des matériels. Deux chercheurs finlandais, Bergstrom et Ikonen (2005), font le point sur la question et montrent les liens qui existent entre des espaces adaptés aux enfants et le développement du cerveau. Selon eux les « espaces vierges de la nature sont l'environnement le plus propice à l'apprentissage des jeunes enfants » (*Enfants d'Europe*, avril, 2005). La même revue cite le rapport 1995 du *EC Network on Childcare*, qui concluait que dans certains pays et dans de nombreux types de programmes, il existait :

> « *… des visions claires de la manière dont les objectifs pédagogiques devraient déterminer l'environnement des enfants. Dans d'autres, les bâtiments étaient purement fonctionnels, il s'agissait de préfabriqués de mauvaise qualité ou de bâtiments mal reconvertis après d'autres usages. Le rapport faisait observer que l'on insistait parfois un peu trop sur la taille des salles et le nombre de toilettes, mais soulignait le fait que "l'espace c'est la liberté" et que les enfants ont besoin d'avoir de l'espace pour explorer leur environnement, à l'intérieur et à l'extérieur.* » (*Enfants d'Europe*, avril 2005.)

Sur ses dix points d'action pour les enseignants, le programme d'études qui a fait l'objet de nombreuses recherches, *Experiential Education,* en Flandre (Laevers, 2003), consacre pas moins de quatre points à l'organisation de l'espace dans la salle de classe :

- Réorganiser la salle de classe en emplacements ou zones attrayants.
- Vérifier régulièrement le contenu des emplacements et remplacer les matériels peu attrayants par des matériels plus attirants.
- Introduire des matériels et activités nouveaux et inhabituels.
- Observer les enfants, découvrir leurs intérêts et trouver des activités correspondant à ces orientations.

Experiential Education et les programmes similaires considèrent que les enseignants doivent également avoir des interactions intensives avec les enfants pendant qu'ils utilisent leurs espaces et s'y déplacent. La présence active d'un adulte renforce l'intérêt que présente un environnement et son potentiel en termes d'apprentissage.

S'agissant de l'espace extérieur, des cours attenantes aux centres peuvent être prévues pour accueillir plus que des activités récréatives. Les activités récréatives et le jeu physique sont bien entendu nécessaires aux jeunes enfants : ils ont besoin d'espace pour se déplacer et s'amuser en jouant de façon informelle. Qui plus est, étant donné les préoccupations actuelles concernant la santé et l'obésité des enfants, il semble opportun de créer des possibilités de faire beaucoup d'exercice dans l'environnement des enfants (Penn, 2004). En outre, un environnement extérieur intelligemment construit – un jardin de découvertes par exemple – peut être un lieu d'apprentissage riche pour les jeunes enfants. Les plantes, les arbres, les fleurs, l'eau, l'argile, le sable, la boue, les animaux, les insectes et les oiseaux présentent d'innombrables possibilités de manipulation et d'observation. La nature offre aux enfants une grande variété et de nombreux intérêts, et suscite des jeux plus longs et plus complexes. Du fait de ses propriétés interactives, elle stimule l'observation, la découverte, les jeux d'imitation, et l'imagination.

À l'extérieur, les enfants s'instruisent sur le cycle de la vie en observant les êtres vivants, et s'ils sont guidés avec soin, ils apprendront à respecter à la fois la vie et la nature. Un environnement extérieur naturel ou intelligemment construit met l'accent sur les « expériences » plutôt que sur l'« enseignement ». Les jeunes enfants apprennent beaucoup par la découverte et des activités dont ils ont l'initiative, en particulier lorsqu'ils

sont en compagnie d'autres enfants réceptifs. Leur apprentissage est multiplié par une participation active – manipulations pratiques, expériences sensorielles et explorations dont ils ont l'initiative. Les éléments naturels offrent des possibilités infinies de jeu et d'exploration créative avec des matériaux variés.

Dans certains pays, la concurrence entre les architectes s'est révélée un précieux catalyseur pour le développement de locaux adaptés, notamment au Danemark, en Finlande, en Allemagne, en Italie et en Écosse. Dans certaines zones de ces pays, des projets de sensibilité écologique ont été encouragés lorsque l'exploration de l'environnement et de la nature est facilement réalisable pour les enfants et les enseignants. En Norvège, on pense également qu'il est important pour les enfants de connaître l'extérieur, et de maîtriser le climat et les conditions météorologiques propres à leur environnement. Le contact avec la nature contribue à la santé affective des enfants, à leur sens de l'indépendance et de l'autonomie. Les enfants profitent de la possibilité d'imprimer leur empreinte sur un environnement par des expériences, de lui conférer une signification, et d'expérimenter leurs propres actions en tant que transformation.

En termes de maturité scolaire, les enfants ont besoin également des concepts et du vocabulaire leur permettant de formaliser leurs expériences – et pour les symboliser par le discours, l'écriture, le mouvement et les autres langages des enfants. Dans les écoles « forestières » et « naturelles » des pays nordiques, des professionnels bien formés apportent le soutien nécessaire aux enfants pour leur permettre de retranscrire leurs expériences par le langage et d'autres moyens créatifs. Les enfants apprennent les couleurs, les nombres et le vocabulaire à travers des expériences dans des cadres naturels, et peuvent expérimenter les principes fondamentaux de la recherche scientifique en manipulant et en collectant des objets naturels et en observant la vie des plantes, des animaux et des oiseaux.

3. Quelques défis dans le domaine de la recherche

Le rôle prédominant de la recherche financée sur fonds publics

Dans les pays qui font actuellement de la recherche dans le domaine de la petite enfance, les pouvoirs publics sont souvent une importante source de financement. Leur soutien à la recherche sur l'EAJE est crucial, et contribue pour beaucoup à la stimulation de la recherche nécessaire et à l'établissement de chaires de recherche universitaire dans ce domaine. Il convient également de trouver un financement proportionné de la recherche indépendante. La recherche financée sur fonds publics favorise généralement les questions qui sont importantes pour les administrations, comme les évaluations de programmes, le financement, les normes et les résultats. En plus de cette forte orientation sur l'utilitaire, le financement public de la recherche court aussi le risque de devenir partisan – excluant du financement public les études ou recherches critiques qui vont à l'encontre de l'orthodoxie du moment. Un cadre de recherche national régi par la loi peut grandement contribuer à préserver la place de la recherche indépendante et fondamentale et garantir l'équité dans l'attribution des fonds pour la recherche.

Le rôle prédominant de l'anglais

Étant donné que les paradigmes sur lesquels reposent les questions et approches en matière de recherche sont déterminés par des conceptions particulières du domaine de la petite enfance, la place prédominante qu'occupent à l'heure actuelle les pays anglophones

dans la diffusion de la recherche est un souci. Les axes de recherche des pays anglophones témoignent de concepts et de définitions de la petite enfance qui ne correspondent pas nécessairement aux traditions des autres pays ou à leurs aspirations pour les jeunes enfants (voir le débat sur ce sujet dans Bowman *et al.*, 2001). En outre, nombre des thèmes qui circulent dans la recherche anglophone sur l'EAJE découlent de la recherche sur l'éducation, les services d'EAJE étant souvent englobés dans l'éducation dans les pays anglophones. Dans cette situation, la recherche met généralement l'accent de façon prédominante sur les normes, les méthodes d'instruction, les résultats cognitifs, la maîtrise précoce de la lecture et de l'écriture et du calcul, les programmes ciblés et les autres programmes de ce genre – des thèmes qui peuvent ne pas présenter un intérêt central pour l'EAJE dans des pays dont l'organisation socio-économique et les de traditions sont différentes.

Même si le Canada joue un rôle important dans la communication de la recherche nord-américaine aux pays francophones, l'inverse, la circulation des informations de pays de langues européennes vers des pays anglophones reste faible. Les équipes de l'OCDE ont laissé entendre dans plusieurs Notes pas pays que les ministères européens pourraient souhaiter envisager de financer de temps en temps la publication en anglais d'un compendium de leur recherche nationale en matière d'EAJE. Par exemple, des recherches allemandes intéressantes sur la qualité, incluant des concepts rarement examinés en anglais, se sont accumulées depuis 1999, lorsque la *Quality Initiative* nationale a été lancée en Allemagne. Tous les pays de l'OCDE seraient heureux d'avoir accès à ces recherches, qui offriraient un éclairage sur la tradition allemande de la pédagogie sociale et ses concepts.

Au niveau européen, les travaux de Moss et de ses collègues sont un bon exemple de sollicitation et de publication de recherches de différents pays et groupes de langues. Actuellement, le magazine bisannuel, *Enfants d'Europe*, est en train de devenir un organe de discussion pour les praticiens européens. Il est publié en huit langues, de ce fait il encourage un échange fécond d'idées entre différents groupes linguistiques. De la même manière, l'EECERA (*European Early Childhood Education Research Association*) et la PCEERA (*Pacific Early Childhood Education Research Association*) en Asie rassemblent chaque année des chercheurs venant de pays très divers pour qu'ils échangent leurs idées sur des sujets importants pour leurs régions. Un plus grand nombre d'initiatives de cette nature sont nécessaires.

L'élargissement des modes de recherche participatifs

Un autre défi est le fait qu'une grande partie de la recherche reste extérieure aux praticiens et aux parents. Il a déjà été fait référence à des collectes de données dirigées par des experts, qui mettent plus l'accent sur les besoins immédiats des pouvoirs publics que sur l'acquisition de connaissances approfondies dans le domaine de la petite enfance au niveau local. À l'exception d'une poignée de pays, le financement de la recherche des praticiens sur les procédures et pratiques est limité. En Belgique (Flandre) comme en Finlande, la recherche des praticiens est orientée sur des applications pratiques qui améliorent la qualité sur le lieu même de prestation des services. À travers une série de travaux de recherche, la Flandre a mis au point un certain nombre de mesures participatives pour évaluer la qualité du point de vue de l'expérience de l'enfant, le bien-être et la participation des enfants en étant les lignes directrices principales (Laevers, 2003). Ces recherches visent, en particulier, à mettre au point des instruments participatifs d'autoévaluation pouvant être utilisés par les parents et les éducateurs pour contrôler la qualité de l'offre au niveau local (voir encadré 9.3).

Encadré 9.3. **Un instrument d'autoévaluation orienté sur les processus pour les établissements d'accueil (PSIC) en Belgique (Flandre)**

Dans le cadre de sa politique d'amélioration de la qualité des services d'accueil des enfants (ce qui correspond à un accueil à plein temps pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, et aux services d'accueil en dehors de l'école à la vacation pour les enfants plus âgés), *Kind en Gezin*, l'agence nationale chargée de la politique et des établissements d'accueil, a décidé en 2003 de mettre au point un instrument qui pourrait être facilement utilisé comme outil d'autoévaluation dans des établissements de la petite enfance. Cet instrument a été mis au point par le *Research Centre for Experiential Education* (Université de Louvain – Belgique), et considère l'enfant et son expérience de l'environnement d'accueil comme le principal critère de qualité.

Le cadre conceptuel du PSIC est fermement établi dans les travaux réalisés par le Professeur Laevers et son équipe au cours des dernières décennies, qui ont produit le célèbre modèle de l'Éducation expérimentale (voir OCDE, 2003), lequel est maintenant utilisé aux niveaux de l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et supérieur. Au centre de ce cadre se situent les variables du processus, le bien-être et la participation. Le bien-être est défini comme l'amusement, le fait de se sentir à l'aise, la spontanéité, la vitalité et, à un niveau plus profond, la confiance en soi et le fait d'être en contact avec ses propres émotions et expériences. La participation fait référence à l'engagement, à la concentration et à la persévérance, à une activité mentale intense, à la satisfaction des envies d'exploration et au fait d'être actif au maximum des capacités de chacun. Le bien-être et la participation sont considérés comme des facteurs cruciaux pour la qualité. Le premier est considéré comme une condition de la « santé mentale », le second comme la condition d'un apprentissage et d'un développement poussés.

La procédure d'autoévaluation telle qu'elle est définie dans l'instrument commence par une évaluation des niveaux réels de bien-être et de participation des enfants. Pour les deux indicateurs, les observations réalisées dans chacun des groupes qui font partie des services sont codées sur un échelle de cinq points. Pour collecter ces scores, un premier balayage est effectué par le responsable de l'établissement ou par un coordinateur interne. Les enfants sont observés individuellement l'un après l'autre, pendant deux minutes. Dans un second temps, les scores sont analysés pour identifier les conditions qui expliquent les niveaux relevés de bien-être et de participation des enfants. Cette analyse est guidée par un cadre dans lequel cinq dimensions de l'approche pédagogique sont distinguées : l'infrastructure et l'offre d'activités, le climat du groupe, l'initiative des enfants, le style et l'organisation des adultes. Chacune de ces dimensions est définie plus avant à l'aide d'une série d'éléments qui peuvent être classés sur une échelle à trois points (« bien » – « à améliorer » – « à traiter »).

L'analyse de l'approche pédagogique est une activité partagée dans laquelle les praticiens travaillent en groupe pour fixer des priorités d'action. Elles orientent la définition des interventions possibles, leur mise en œuvre et la réflexion sur leur impact. Ce cycle complet d'observation, d'analyse et d'action peut être répété plusieurs fois par an.

Depuis 2004, *Kind en Gezin* a présenté le PSIC à des directeurs d'établissements et à des praticiens dans le cadre d'une série de sessions de formation en cours d'emploi. Même si aucune évaluation en vraie grandeur de l'instrument d'autoévaluation n'a encore été réalisée, des changements significatifs ont été observés dans les établissements l'utilisant. Les praticiens sont également enthousiastes et ont le sentiment que l'utilisation de cet instrument contribue à leur développement professionnel et au travail d'équipe. Dans leur approche pédagogique, ils apprennent à tenir compte du point de vue de l'enfant et de ce fait, à créer des conditions optimales pour son développement socio-émotionnel et cognitif.

Source : Kind en Gezin, 2005.

Il est intéressant de noter également la culture de la recherche des praticiens dans les pays nordiques. La recherche professionnelle représente une partie importante de la formation de pédagogue, et fréquemment elle continue d'être pratiquée par les pédagogues au cours de leur vie professionnelle. Un réseau d'éducateurs-chercheurs participe à l'identification de problèmes pratiques au niveau local, et diffuse les connaissances générées dans des publications. On considère que la recherche des praticiens contribue à la réflexion professionnelle, à l'évaluation par équipe et au développement permanent de la qualité. Ces activités locales de recherche correspondent à une politique du système qui s'éloigne d'une perspective de contrôle de la qualité pour s'orienter vers la stimulation de la qualité à travers l'information et la promotion. On s'attache également à accroître la « valeur ajoutée » dans ces systèmes, par exemple en identifiant ce qui peut être changé du point de vue des mentalités et du point de vue pratique dans le système existant afin d'améliorer les résultats qualitatifs pour les enfants. La pratique de l'autoévaluation et de la recherche des praticiens n'est pas aussi profondément ancrée dans les autres pays, en raison peut-être des niveaux de recrutement du personnel, ou de faiblesses dans la formation initiale des enseignants, ou de la prédominance de l'accueil familial de jour, un type de service dans lequel la formation est souvent insuffisante. Le paradigme « recherche-politique-pratique » a plus de chances de réussite lorsque la formation aux méthodologies de recherche est intégrée à la formation initiale ou en cours d'emploi, et qu'elle s'accompagne de promotions et d'incitations professionnelles pour le personnel qui entreprend ces activités.

La diffusion de la recherche

La diffusion des conclusions de la recherche s'est significativement améliorée depuis la publication de *Petite enfance, grands défis* en 2001. Les moyens de recherche et d'analyse ont connu un développement rapide. Les moteurs de recherche et la multiplication des sites Internet dédiés à l'EAJE donnent de nouveaux moyens aux parents et aux professionnels à la recherche d'informations sur le développement des enfants, sur les programmes disponibles et sur les politiques en place dans différentes régions ou nations. Cependant, il reste encore parfois difficile d'obtenir des informations utiles parce qu'elles n'ont pas été prévues pour des publics différents, ou parce que l'accès à ces informations peut être restreint à l'agence ou au groupe qui a financé les travaux. Il est rare que le passage à la diffusion publique de la recherche-développement d'origine par le biais de revues spécialisées à comité de lecture, puis à une couverture média et à des lettres d'information aux parents soit réellement organisé. Les travaux de la *Canadian Childcare Resource and Research Unit*, au Canada (www.childcarecanada.org/) ont valeur d'exemple dans ce domaine, et proposent gratuitement aux chercheurs et praticiens des informations actualisées sur les grands projets de politiques et de recherches dans un large éventail de pays.

Notes

1. Les politiques de financement des agences internationales, comme la Banque mondiale, sont profondément influencées par les résultats des recherches américaines et leur manière d'envisager l'organisation de la petite enfance.
2. Dans un essai aléatoire contrôlé, on répartit de manière aléatoire des individus dans un groupe étudié ou dans un groupe témoin. Lorsque certaines hypothèses sont satisfaites, l'intervention est interprétée comme entraînant des différences dues aux groupes sur les résultats.

3. On se pose souvent des questions sur les paradigmes et méthodes utilisés dans les études transdisciplinaires et sur l'intérêt d'utiliser des recherches fondées sur des données subjectives pour l'élaboration des politiques. Les gouvernants – en particulier dans les pays anglophones – accordent plus de crédit aux recherches réalisées à grande échelle débouchant sur des moyens d'action possibles qui s'appuient sur des informations quantifiées. Les essais aléatoires contrôlés utilisant des entrées massives de données sont de plus en plus privilégiés par les agences gouvernementales. L'un des problèmes qui en résultent est que les recherches se concentrent désormais dans de grands instituts qui dépendent de financements publics, dans la mesure où peu d'organismes indépendants ont les capacités de financer des essais de ce type.

Références

Bergstrom, M. et P. Ikonen (2005), « Space to Play, Room to Grow », in *Enfants d'Europe,* vol. 8, pp. 12-13.

Boocock, S.S. (1995), « Early Education Programs in Other Nations: Goals and Outcomes », *The Future of Children,* vol. 5(3), pp. 1-19.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers,* Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Bronfenbrenner, U. (1 986), « Ecology of the Family as a Context for Human Development: Research Perspectives », *Developmental Psychology,* vol. 22, pp. 723-742.

Bruer, J. (1999), *The Myth of the First Three Years,* The Free Press, New York.

Chatterji, M. (2004), « Evidence on "What Works" : An Argument for Extended-term Mixed-method (ETMM) Evaluation Designs », *Educational Researcher,* vol. 33(9), pp. 3-13.

Enfants d'Europe (2005), *Curriculum and Assessment in the Early Years,* n° 9, Children in Scotland, Édimbourg.

Clark Wortham, S. (2004), *Assessment in Early Childhood Education,* 4e édition, Prentice Hall/Pearson, New York.

Cryer, D., W. Tietze, M. Burchinal, T. Leal et J. Palcois (1999), « Predicting Process Quality from Structural Quality in pre-school Programs: A Cross Country Comparison », *Early Childhood Research Quarterly,* vol. 14(3), pp. 339-361.

Dahlberg, G., P. Moss et A. Pence (1999), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives,* Falmer Press, Londres.

Dahlberg, G. et P. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education,* Routledge Falmer, Londres et New York.

DECET (Diversity in Early Childhood Education and Training) (2006), DECET projects, *http://decet.org/*. ECS (Education Commission of the States) (1998), *Brain Research*.

EPPE project (1997-2007), « The Effective Provision of Pre-School Education Project. A Longitudinal Study Funded by the DfES », *http://k1.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/index.htm*.

Esping Andersen, G. (2002), « A Child-centred Investment Strategy », in G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerick et J. Myles (dir. pub.), *Why we Need a New Welfare State,* Oxford University Press, Oxford.

Kilderry, A., A. Nolan et K. Noble (2004), « Multiple Ways of Knowing and Seeing: Reflections on the Renewed Vigour in Early Childhood Research », *Australian Journal of Early Childhood,* vol. 29(2), pp. 24-28.

Kind en Gezin (2005), *www.kindengezin.be/KG/*.

Laevers, F. (2003), *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-being and Involvement,* Louvain.

Leseman, P. (2002), « Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds », OCDE, Paris.

Mahon, R. (2006), « The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints », in J. Lewis (éd.), *Children, Changing Families and Welfare State,* Edwin Elgar.

Meisels *et al*. (1996), *Assessment of Social Competence, Adaptive Behaviour and Approaches to Learning with Young Children,* NCES, Washington, DC.

Morgan, K.J. (2005), « The Production of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa », *Social Politics,* vol. 12, p. 243-263.

Moss, P. (2001), *The UK at the Crossroads: Towards an Early Years European Partnership,* Daycare Trust, Londres.

National Research Council and the Institute of Medicine (2000), *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood,* by J. Shonkoff *et al.,* National Academy Press, Washington, DC.

NESS Impact Study (2005), *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families,* Birbeck, University of London, Londres.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Comprendre le cerveau : Vers une nouvelle science de l'apprentissage*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille,* vol. 2, OCDE, Paris.

Osborn, M. (2004), « New Methodologies for Comparative Research? Establishing "Constants" and 'Contexts' in Educational Experience », *Oxford Review of Education,* vol. 30(2), pp. 265-285.

Penn, H. (2004), dans *Note par pays pour le Canada*, OCDE, Paris.

Rayna, S. et G. Brougère (2000), *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire : perspectives internationales,* INRP/CRESAS, Paris.

Rayna, S. et G. Brougère (2005), *Accueillir et éduquer la petite enfance : les relations entre parents et professionnels,* INRP, Paris.

Schweinhart, L. et J. Montie (2005), « Significant Benefits: The High/Scope Perry Pre-school Study through Age 40 », High/Scope Educational Research Foundation, presentation pour la Banque mondiale, 17 novembre 2004.

Shonkoff, J.P. et D.A. Phillips (dir. pub.) (2000), *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development,* National Academy Press, Washington, DC.

Tobin, J.J., D.Y.H. Wu et D.H. Davidson (1989), *Pre-school in Three Cultures: Japan, China, and the United States,* Yale University Press, New Haven, Connecticut.

Woodhead, M. (1998), « "Quality" in Early Childhood Programs: A Contextually Appropriate Approach », *International Journal of Early Years Education,* vol. 6(1), pp. 5-17.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

Chapitre 10

Observations finales sur le plan de l'action

À la lumière des examens des 20 pays, le chapitre 10 propose d'envisager des avancées dans dix domaines d'action en matière de petite enfance : prendre en compte le contexte social du développement des jeunes enfants ; placer le bien-être, le développement et l'apprentissage précoces au centre des travaux en matière d'accueil et d'éducation de la prime enfance (EAJE), tout en respectant le fonctionnement de l'enfant et ses stratégies d'apprentissage naturelles ; créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité du système ; mettre au point avec les parties prenantes des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services d'EAJE ; prévoir les fonds publics affectés à l'EAJE de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité ; réduire la pauvreté et l'exclusion infantile à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi en amont, et accroître les ressources dans le cadre de programmes universels pour les enfants ayant des droits variables à l'apprentissage ; encourager la participation de la famille et de la communauté aux services à la petite enfance ; améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel de l'EAJE ; assurer liberté, financement et moyens aux services à la petite enfance ; aspirer à des services d'EAJE favorables à un apprentissage largement ouvert, à la participation et à la démocratie.

Les chapitres précédents de ce volume donnaient un aperçu général de l'élaboration des politiques d'EAJE dans les pays de l'OCDE. Après l'avant-propos, le chapitre 1 examinait quelques-uns des contextes économiques et sociaux importants qui pèsent sur la politique de la petite enfance, comme la pauvreté infantile et l'évolution du rôle de la femme dans les économies de services. Le rapport s'intéressait ensuite dans les chapitres 2 à 9 aux implications des huit éléments essentiels de l'élaboration des politiques identifiés dans *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001), et examinait l'action des pays en la matière. Étant donné le caractère variable des avancées réalisées par différents pays de l'OCDE quant à ces propositions (par exemple, le financement de l'EAJE a continué de stagner depuis les premiers examens, et le recrutement et la formation professionnelle du personnel continuent de poser des problèmes), ce dernier chapitre identifie dix domaines d'action auxquels certains pays de l'OCDE se sont attaqués avec succès, et auxquels il pourrait être judicieux de s'intéresser dans tous les pays.

Les conclusions du présent chapitre soulignent le fait que ces domaines d'action sont des possibilités provisoires tirées, il est vrai, d'une analyse détaillée des examens de l'OCDE, mais fortement infléchies par une optique de gouvernance. Ils sont proposés à l'examen des gouvernements et des parties prenantes, mais ils ne sont pas destinés à être des orientations normalisantes. Une grande leçon tirée des examens de l'OCDE est qu'une politique solide ne peut être mise en œuvre de l'extérieur et à la va-vite, mais relève plutôt d'un consensus démocratique qui est le fruit de consultations soigneusement menées avec les diverses parties prenantes. La politique officielle dans le domaine de la petite enfance peut se heurter à une certaine résistance ou être ignorée à moins qu'elle n'ait fait l'objet de consultations préalables avec les principales parties prenantes, et qu'elle n'offre un espace propice aux initiatives et expérimentations locales.

1. Domaines d'action à étudier

1. *Prendre en compte le contexte social du développement des jeunes enfants*

- La compréhension du contexte social et économique est essentielle à l'élaboration des politiques dans le domaine de la petite enfance. Les programmes d'EAJE ne concernent pas seulement l'accueil, les soins et l'éducation des jeunes enfants mais contribuent également à la résolution de problèmes sociaux complexes. L'intégration sociale, le bien-être familial et l'égalité entre les sexes peuvent être favorisés par des politiques globales intelligentes. Une vision intégrée des services à la petite enfance favorisera les droits au congé parental, des services abordables de qualité pour les enfants de 0 à 3 ans, des salaires et des conditions de travail améliorés dans le secteur de l'EAJE, le soutien des parents et des mesures visant à promouvoir l'intégration sociale des familles à faible revenu et immigrées.
- Égalité sociale : La réduction de la pauvreté infantile et familiale est une condition préalable à des systèmes d'accueil des jeunes enfants et d'éducation performants. Les services à la petite enfance contribuent beaucoup à atténuer les effets négatifs de

l'enfance défavorisée en assurant l'éducation des jeunes enfants et en facilitant l'accès des familles à des services de base et leur participation sociale. Cependant, la persistance d'un niveau élevé de pauvreté infantile et familiale dans un pays sape ces efforts et freine fortement les tentatives de relèvement des niveaux d'instruction. Les gouvernements doivent mettre en place en amont des politiques budgétaires, sociales et d'emploi pour réduire la pauvreté des ménages et offrir aux jeunes enfants des débuts satisfaisants dans la vie.

- Bien-être et participation de la famille : En proposant des mesures, les gouvernements devraient veiller aux besoins réels des familles, par exemple en fournissant et en organisant des services offrant aux parents la possibilité d'avoir un emploi à temps plein ou à temps partiel, en fonction de leurs souhaits. Une fois encore, l'existence d'un congé parental rémunéré d'environ un an, associé à une place réservée pour l'enfant dans un service à la petite enfance par la suite, permet aux parents d'être avec leur enfant pendant la très importante première année, soutient le budget familial et facilite également le retour à l'emploi. Il s'agit là d'un geste en faveur de la vie de famille et des liens affectifs que les pays industriels avancés devraient envisager. La recherche donne à penser qu'un congé parental d'au moins neuf mois a de nombreux avantages : mortalité infantile inférieure, allaitement maternel accru, dépression maternelle moins courante, utilisation accrue de soins de santé préventifs (Chatterji et Markowicz, 2005 ; Tanaka, 2004, 2005). Le congé sans solde ne semble pas avoir les mêmes effets en termes de protection (Tanaka, 2005). Le fait d'associer à la fin d'un congé parental une place réservée dans un service à la petite enfance bénéficiant d'aides publiques semble être un élément crucial de la politique de congé parental qui contribue pour beaucoup au bien-être et à la sécurité des familles et des nourrissons. Au sein des services à la petite enfance, il conviendrait d'encourager et de valoriser également la participation des familles, en particulier celle des parents à faibles revenus et des parents immigrés, qui sont confrontés aux difficultés supplémentaires de la ségrégation et de l'exclusion.
- Égalité des chances pour les femmes : La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes et d'autres accords sur l'égalité aux niveaux international et national exigent que les femmes aient les mêmes possibilités d'emploi, et, dans leur emploi, en particulier des contrats de travail officiels, une rémunération égale, le droit à un emploi à plein temps et des possibilités de promotion égales. Des heures de travail souples et la mise à disposition de services d'accueil des jeunes enfants facilitent la conciliation des horaires de travail et des responsabilités d'éducation des enfants. Dans les familles constituées d'un couple, une répartition plus équitable des tâches d'éducation des enfants et des tâches ménagères permet aux femmes d'occuper plus facilement un emploi à temps plein.

2. Placer le bien-être, le développement et l'apprentissage précoces au centre des travaux en matière d'EAJE, tout en respectant le fonctionnement de l'enfant et ses stratégies d'apprentissage naturelles

- L'apprentissage des enfants est l'un des principaux objectifs des services à la petite enfance, mais dans un contexte propre à garantir le développement socio-émotionnel et le bien-être de l'enfant. Dans le passé, les services destinés aux enfants de moins de 3 ans étaient considérés comme accessoires aux politiques du marché du travail, les nourrissons et les tout-petits étant affectés à des services qui n'avaient pas de véritables programmes de développement. En parallèle, les services traditionnels d'éducation

préscolaire plaçaient les enfants de 3 à 6 ans dans des classes préprimaires, qui se caractérisaient par des taux d'encadrement élevés, l'emploi d'enseignants sans diplôme spécialisé dans la petite enfance, des environnements d'apprentissage médiocres, et la quasi-absence de personnel d'accueil. De nombreux pays doivent s'efforcer d'accorder une plus grande attention à l'enfant, et de mieux comprendre les processus de développement et les stratégies d'apprentissage spécifiques des jeunes enfants.

- Deux principes, relevés dans les examens par pays, semblent appuyer l'apprentissage et le bien-être personnel de l'enfant :
  - Intérêt pour le fonctionnement de l'enfant, notamment par le respect de ses stratégies d'apprentissage naturelles (Norvège, Suède).
  - Écoute, travail sous forme de projets et documentation comme principaux modes de travail avec les enfants (Reggio Emilia).

  Ces approches s'opposent à la tendance à considérer l'école comme une référence et à imposer aux jeunes enfants des objectifs et compétences extérieurs. La première approche favorise l'intervention de l'enfant et fait confiance aux stratégies d'apprentissage qui lui sont propres, c'est-à-dire le jeu, l'apprentissage actif, l'expression avec des médias autres que le langage, l'apprentissage à travers des relations avec des personnes qui ont de l'importance pour eux, des recherches informelles mais intenses sur des questions présentant un intérêt ou posant un problème pour l'enfant. Dans la seconde approche, l'« écoute des jeunes enfants » témoigne aussi du respect de la capacité de l'enfant à guider son propre apprentissage, lorsqu'il est aidé par des éducateurs correctement formés dans le cadre d'un environnement d'apprentissage riche. Les thèmes des projets ou des sujets précis, orientés par l'environnement proche, sont déterminés dans le cadre d'un dialogue entre les enfants et les enseignants. « L'objectif principal est que les enfants développent un désir et une curiosité pour l'apprentissage, ainsi qu'une confiance dans leur propre apprentissage, et non qu'ils atteignent un niveau de connaissances et de compétence spécifié au préalable » (Martin-Korpi, 2005). Le désir d'initier les jeunes enfants aux valeurs et réflexes démocratiques sous-tend également cette approche – apprendre à vivre ensemble (adultes et enfants) en pratiquant le respect et le dialogue.

3. Créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité du système

- Les expériences tirées des examens de l'OCDE donnent à penser qu'une gouvernance active du système d'EAJE conduit systématiquement à des améliorations en termes d'accès et de qualité. Pour parvenir à un pilotage efficace, il faut créer des entités centrales de politique d'EAJE disposant d'une masse critique, bénéficiant du soutien de la législation et des pouvoirs financiers. L'importance croissante accordée à ces entités est visible aux États-Unis, où, entre autres, la Georgie (2004), le Massachusetts (2005) et l'État de Washington (2006) ont regroupé dans une agence centrale les différents services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants disséminés dans ces états. Des entités politiques intégrées actives fonctionnent également au Royaume-Uni ou dans les grandes villes nordiques et améliorent en permanence leurs structures de services, en les adaptant à de nouveaux besoins et enjeux.
- La décentralisation est nécessaire à une gouvernance efficace, en particulier dans un domaine aussi localisé et divers que celui des services à la petite enfance. Dans le processus de décentralisation, il est important de veiller à ce que les services de la petite enfance

s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale bien pensée qui, d'une part, consent de réels pouvoirs de gestion et un financement aux autorités locales et, d'autre part, assure une approche uniforme en matière de réglementation, de critères de dotation en personnel, et d'assurance de la qualité. Dans l'intérêt de l'accès équitable et de la qualité dans tout le pays, il convient que les autorités centrales et locales parviennent à des accords clairs sur les objectifs du système, les procédures de financement et les normes des programmes.

- Les systèmes d'EAJE ont besoin de (sous-) systèmes et agences de soutien, comme des entités politiques actives, une autorité pour la formation et le programme d'enseignement, des agences indépendantes de contrôle et d'évaluation, un conseil de la recherche, un corps de conseillers pédagogiques (tuteurs ou inspecteurs), une entité de contrôle et/ou de statistiques, etc. Des agences de soutien spécialisées remplissent certaines tâches spécifiques du système et maintiennent des normes et une transparence équivalentes dans des systèmes de grande envergure et diversifiés. De nombreuses structures de soutien de ce type existent déjà dans les systèmes éducatifs, mais faute de compétences techniques, il est possible qu'elles ne soient pas adaptées aux besoins de la petite enfance. Il peut s'agir de corps d'inspection qui n'ont pas de qualifications suffisantes en matière de petite enfance, ou de bureaux de collecte de données mal informés sur l'organisation et les besoins statistiques du domaine de la petite enfance.
- De nombreux pays ont besoin d'un conseil national de la recherche ou d'une association de recherche pour organiser la recherche sur la petite enfance et améliorer les liens entre la recherche, la politique et la pratique. Ce besoin se fait le plus vivement sentir dans les pays qui consacrent peu de recherche universitaire à la petite enfance, par exemple ceux où la formation des éducateurs ne va pas au-delà du secondaire ou se limite à des écoles normales qui ne disposent d'aucun financement pour la recherche ni même d'une mission de recherche. Dans de nombreux pays, la nature binaire de l'enseignement tertiaire, qui divise les instituts en établissements de recherche ou d'enseignement supérieur professionnel, ne facilite pas la recherche sur la petite enfance.
- Pour la transparence du système et le développement de la qualité, il est nécessaire de procéder à des évaluations de programme. De telles évaluations sont courantes aux États-Unis, et ont été entreprises récemment en Suède (2004) et au Royaume-Uni (en cours : 1997-2007). Un cadre pédagogique national pour les services à la petite enfance incluant à la fois des objectifs convenus et un cadre réglementaire applicable aux différents types de programmes (accueil familial de jour, accueil en centre, services intégrés, etc.) facilite l'évaluation de programmes. Pour de nombreuses raisons, l'évaluation de programmes est plus adaptée dans le domaine de la petite enfance que l'utilisation de tests ou d'échelles d'évaluation standardisés dans les centres d'accueil de la petite enfance, ce qui, en fait, est interdite ou découragée par de nombreuses autorités responsables de la petite enfance. Les évaluations de programmes sont généralement axées sur les structures (la qualité du financement, la dotation en personnel, les normes de programmes, etc.), les processus (qu'ils soient relationnels ou pédagogiques) et la réalisation d'objectifs liés au programme. L'attention se concentre sur la transparence administrative et sur l'évaluation (formative) du travail des éducateurs, plutôt que sur la mise à l'épreuve des jeunes enfants.

4. Mettre au point avec les parties prenantes des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services d'EAJE

- Au cours des dix dernières années, de nombreux pays ont publié des programmes d'enseignement nationaux pour les services d'EAJE, la plupart du temps pour des

services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Angleterre en 1999, 2000, 2002 et 2006 ; Écosse en 1999 ; France en 2002 ; Irlande en 2004 ; Allemagne en 2004-05 (au niveau de l'État uniquement) ; Mexique en 2005. En 2006, la Corée a publié son septième programme national pour la maternelle pour les enfants de 4 à 6 ans, qui s'inspire du programme d'enseignement d'origine de 1969. Certains pays ont également mis au point un programme commun ou un cadre pédagogique pour les enfants de 0 à 6 ans : Danemark en 2004, Angleterre en 2006, Finlande en 2003, Norvège en 1996 et 2006, et Suède en 1998. Ces programmes aident à promouvoir une qualité plus uniforme d'un groupe d'âge à l'autre et d'un service à l'autre, à guider et soutenir le personnel professionnel dans leur pratique, à faciliter la communication entre le personnel et les parents, et à assurer une continuité pédagogique entre l'EAJE et l'école.

- Nombre des cadres pédagogiques sont plus étendus qu'un programme traditionnel, et peuvent comporter un cadre règlementaire et une base de valeurs explicite. Un cadre directeur peut définir, par exemple, le statut légal, les objectifs pédagogiques, les orientations pédagogiques et le cadre réglementaire (comprenant les normes appliquées aux programmes) des services à la petite enfance. Lorsqu'il est formulé en consultation avec des éducateurs et d'autres parties prenantes, notamment les associations de parents, la maîtrise et la connaissance du programme s'en trouvent améliorées. Un objectif important est d'identifier les buts d'ensemble qu'un pays souhaite fixer pour ses jeunes enfants. Des cadres, fondés sur la consultation, autorisent une interprétation au niveau local, définissent des objectifs de qualité généraux et indiquent la manière de les atteindre. Ils peuvent également encourager chaque centre à formuler un programme d'enseignement ou un plan pédagogique plus détaillé. L'encadré 10.1 donne l'exemple de la Finlande, qui, de 2000 à 2003, a entrepris une vaste consultation nationale pour mettre au point un nouveau programme d'EAJE.
- Normalement, le cadre pédagogique consultatif énoncera des buts à atteindre dans tous les domaines du développement. La préparation à l'école est importante, mais c'est également le cas d'objectifs tels que la santé et le bien-être, le développement socio-émotionnel, l'intelligence physique (développement moteur, rythme, danse, musique, repérage dans l'espace, activités artistiques, communication gestuelle et symbolique, etc.) des jeunes enfants, et les valeurs communes, comme la démocratie, l'environnement, etc.[1] Pour une mise en œuvre réussie du programme, des variables contextuelles (comme le financement, la réglementation et les moyens octroyés par l'État, le moral du centre et des éducateurs, etc.), structurelles (comme les normes de programmes, des environnements d'apprentissage stimulants, la qualification des enseignants, de solides aides au personnel, le développement professionnel, etc.) et de processus (les aptitudes relationnelles et les compétences pédagogiques des éducateurs) sont importantes.
- Dans plusieurs pays, les normes pédagogiques concernent avant tout les normes de programmes, c'est-à-dire les normes structurelles et de processus exigées de services aux jeunes enfants de grande qualité, comme les qualifications des éducateurs ou des gardes d'enfants et les taux d'encadrement. Des normes d'apprentissage plus clairement définies sont énoncées dans d'autres pays, mais de nombreuses administrations préfèrent les considérer comme des buts à atteindre plutôt que comme des obligations pour les jeunes enfants. Ce domaine exige davantage de recherche et de sensibilité socioculturelle. Ce que les enfants sont supposés savoir et faire pèse fortement sur la nature des programmes d'EAJE et de ce fait, sur l'expérience

Encadré 10.1. **Mise au point du programme d'EAJE en Finlande de 2000 à 2003**

En 2000, le STAKES a mis sur pied un comité directeur d'experts chargé d'établir un projet de cadre stratégique pour un nouveau programme de services d'EAJE en Finlande. Ce cadre s'inspirait des meilleures recherches disponibles et mettait l'accent sur les principes et les procédures plutôt que sur le contenu. Le document d'ouverture était conçu de façon à favoriser un débat avec les différents acteurs, et en particulier à instituer un dialogue avec les municipalités, les éducateurs et les parents. Les points de vue locaux sur le cadre ont été collectés, analysés et mis à disposition dans tout le pays sur un site Internet dédié. Ce procédé a servi de plate-forme nationale propice à de vastes débats sur la qualité et la manière de l'atteindre.

Ensuite, des projets successifs du cadre stratégique ont été publiés sur le site Internet à des fins d'examen et de critique. Parallèlement, les municipalités ont été encouragées à former des tuteurs pédagogiques et à ouvrir un dialogue avec les éducateurs, les parents et les élus.

Au niveau local, le personnel et les parents sont responsables de l'élaboration du programme et du plan pédagogique plus détaillés de chaque centre, sur la base du cadre pédagogique national et des objectifs de la municipalité locale. Par ailleurs, un plan de développement et d'apprentissage individuel est établi pour chaque enfant en collaboration avec ses parents. Les municipalités octroient au personnel les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le plan pédagogique et pour en évaluer régulièrement les résultats.

Source : STAKES (2005).

quotidienne des jeunes enfants dans les services. Il n'existe pas de consensus entre pays concernant les compétences, connaissances et approches pédagogiques les plus favorables au développement des jeunes enfants.

- Au niveau de la classe, des compétences pédagogiques étendues sont fondamentales : des éducateurs correctement formés veilleront à la participation affective des enfants et à leur engagement cognitif. Ils utiliseront également un répertoire de modèles et de compétences d'instruction pour traiter des questions de sécurité individuelle, de santé, d'interaction sociale (comme la manière de partager, de gérer les émotions, de résoudre des conflits, etc.) et d'autres connaissances, compétences et attitudes dont l'acquisition par les jeunes enfants est jugée importante par une société. Le rôle de l'éducateur est crucial à la fois dans les interactions individuelles avec un seul enfant, et pour la production avec les enfants et les parents de projets d'apprentissage qui motivent, ont une certaine densité et durée, couvrent tous les domaines du développement, conduisent à la collaboration, et accroissent les connaissances et la compréhension de chaque enfant. Les éducateurs reconnaissent également que les jeunes enfants se développent chacun à sa manière et à son rythme. Bien qu'il importe d'avoir des aspirations élevées pour les enfants, notamment sur ce qu'ils peuvent savoir et faire, à trop vouloir insister sur les normes, on risque de nuire à la qualité du travail pédagogique, autrement dit les liens et les activités pédagogiques qui sont à l'origine de résultats positifs pour les enfants.
- Une caractéristique des documents ou programmes-cadres qui ont été formulés ces dernières années est qu'ils proposent des orientations pédagogiques générales plutôt

qu'une liste détaillée de ce qui devrait être enseigné ou appris[2]. Cette approche encourage les municipalités et les centres à élaborer des programmes locaux s'appuyant sur les principes directeurs et les règles de base des programmes nationaux. Cela permet également l'utilisation d'approches pédagogiques éprouvées dans le temps, comme Froebel, Montessori, Freinet ou Steiner ou des approches plus récentes reposant sur des cadres ouverts comme High/Scope, Experiential Education, Reggio Emilia, etc. Une telle ouverture exige des administrations qu'elles fassent confiance à leurs enseignants, au lieu d'opter pour un contrôle des enseignants et d'imposer des objectifs d'apprentissage précoce détaillés qui ne facilitent pas la compréhension. La confiance dans les éducateurs et dans la direction locale est cruciale pour des systèmes ouverts : elle repose généralement sur une éducation professionnelle initiale et en cours d'emploi de grande qualité et sur des flux d'informations et un soutien permanents.

5. *Prévoir les fonds publics affectés à l'EAJE de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité*

- *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) indiquait que si l'EAJE peut être financée par une combinaison de sources, il est nécessaire que les investissements publics soient suffisamment importants pour soutenir un système durable de services abordables et de grande qualité. Dans les systèmes qui fonctionnent bien, les gouvernements mettent au point des stratégies claires et cohérentes pour allouer efficacement les ressources, notamment en investissant dans une infrastructure favorisant la préparation de programmes à long terme et des actions permanentes en faveur de la qualité. Sans un investissement et une participation importants de la part des pouvoirs publics, il est difficile de réaliser des objectifs pédagogiques de qualité et de missions générales pour le système (intégration sociale, santé et bien-être de l'enfant, égalité entre les hommes et les femmes).
- En ce qui concerne le financement, les résultats tirés des examens sont décevants (voir le graphique 5.3 au chapitre 5). À en croire les estimations, les investissements au titre des services n'ont augmenté que de façon marginale dans la plupart des pays de l'OCDE entre 1999 et 2004, à l'exception de la Corée, du Mexique, du Royaume-Uni et des États-Unis, où ils ont été affectés avant tout au développement des programmes d'éducation préscolaire. En dehors des pays nordiques, de la Belgique, de la France et de la Hongrie, peu de pays s'approchent d'un niveau d'investissement dans l'EAJE de 1 % du PIB, tel que recommandé par l'ancien Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne. La réalité est que le taux d'investissement par enfant dans de nombreux pays de l'OCDE demeure inférieur ou à peu près équivalent à celui de l'investissement en faveur des enfants de l'école primaire, bien que les jeunes enfants exigent un personnel plus nombreux que les enfants plus âgés, et qu'ils passent généralement entre huit et dix heures par jour dans les services qu'ils fréquentent. Le financement de « places » qui ne peuvent offrir une qualité pédagogique semble extraordinairement peu perspicace. Toutes choses égales par ailleurs, l'investissement par enfant dans les années préscolaires devrait être au moins équivalent à l'investissement par enfant dans l'enseignement primaire.
- Les estimations réalisées par un certain nombre de sources autorisées (CED, 2006 ; Kagan et Rigby, 2003 ; NIEER, 2003 ; Head Start, 2004 ; Barnett et Robin, 2006, etc.) indiquent que les coûts par enfant dans un service d'éducation préscolaire de qualité, avec des taux d'encadrement équivalents ou inférieurs à 10 enfants par adulte formé, vont de 8 000 à

14 000 USD par an par enfant de 1 à 3 ans, et de 6 000 à 10 000 EUR par enfant de 3 à 6 ans. En termes d'heures passées dans des services avec des éducateurs qualifiés, les meilleures estimations indiquent les chiffres suivants :

- Au moins 5 000 USD par enfant par an pour un programme à mi-temps sur l'année scolaire.
- Environ 9 000 USD par enfant par an pour un programme à plein-temps sur l'année scolaire.
- Environ 13 000 USD par enfant par an pour un programme annuel à plein-temps assurant un accueil intégré.

Ces chiffres font état de dépenses publiques de l'ordre de deux à trois fois le montant alloué en moyenne par les pays de l'OCDE à l'enseignement primaire (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005)[3]. Pour résumer, les coûts par enfant dans les services d'EAJE vont devenir un problème préoccupant dans les années à venir. Le passage d'un investissement moyen par enfant de 4 294 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005) dans l'OCDE au double de ce montant (l'investissement *Head Start*, comprenant une contribution locale de 20 %) exigera un effort financier important de la part des gouvernements.

- Différentes stratégies sont utilisées dans les pays de l'OCDE pour amener de nouveaux financements dans les systèmes d'EAJE. Pour l'essentiel, comme dans d'autres services sociaux et éducatifs, le taux d'éducateurs qualifiés employés détermine le niveau des coûts de l'EAJE. Dans de nombreux cas, les pays limitent ces coûts en permettant aux taux d'encadrement de l'éducation préscolaire d'augmenter (parmi les pays du deuxième cycle d'examen, les taux d'encadrement sont d'environ 25:1 en France, en Irlande, en Corée, et au Mexique). Dans le secteur de la garde d'enfants, les coûts sont contenus par l'emploi de personnel peu qualifié et peu rémunéré – une caractéristique que l'on trouve souvent dans les systèmes de garde privatisés dans les économies libérales. Aucune de ces approches n'est adaptée si l'objectif est d'avoir des services qui offrent un enseignement et un accueil des jeunes enfants de grande qualité.
- Une manière plus positive d'envisager le maintien des coûts à un niveau raisonnable consiste à favoriser l'enseignement en équipe. Dans certains pays nordiques, les éducateurs de jardins d'enfants formés à l'université représentent environ un tiers (Finlande), la moitié (Suède) ou 60 % (Danemark) du personnel de l'EAJE dans les centres. Ils travaillent en équipes avec des puéricultrices ou des assistants d'école maternelle formés. De cette manière, ces pays sont en mesure d'offrir des taux d'encadrement corrects et des programmes de qualité. Dans le même temps, les connaissances et le moral du personnel sont entretenus – en particulier pour le personnel le moins qualifié – par des conditions de travail acceptables et un développement professionnel permanent lié à l'avancement professionnel.
- Une autre solution possible est l'approche du « quasi-marché » dans laquelle des prestataires privés entrent dans le réseau de services par le biais de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Cette approche est la principale adoptée en Nouvelle-Zélande. Elle est susceptible de faire baisser les coûts des services[4] et d'élargir le choix de services offert aux parents. Elle peut être considérée comme acceptable également pour les employés de l'EAJE, lorsque l'État adopte une politique qui préconise des qualifications élevées et maintient une structure de salaires garantie pour l'ensemble du personnel qualifié, quel que soit leur lieu de travail. La situation est semblable dans le

système éducatif institutionnel, où des « établissements privés subventionnés » sont chargés par l'État d'assurer l'enseignement primaire et secondaire. Dans de nombreux cas, par exemple aux Pays-Bas et en Suède, ces fournisseurs bénéficient d'un financement public total, mais ne sont pas autorisés à facturer des frais ou (dans les cas de la Suède) des frais supérieurs à ceux des services publics. Une supervision efficace de l'État et un système énergique d'élaboration des politiques sont nécessaires pour que l'approche du quasi-marché fonctionne de manière efficiente et équitable.

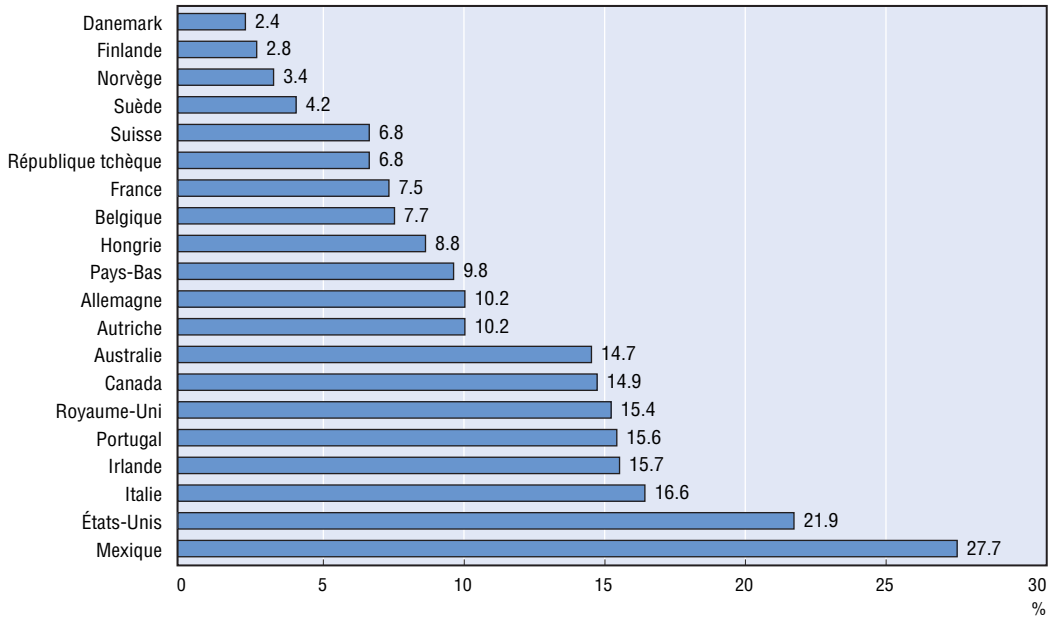
- Une façon plus radicale de faire baisser les coûts consiste pour les pouvoirs publics à encourager un marché déréglementé ouvert des services d'accueil des enfants. Jusqu'à présent, les résultats de ce type de politiques n'ont pas été encourageants (Mitchell, 2002 ; Prentice, 2005 ; Cleveland et Krashinsky, 2004, 2005). Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que la marchandisation des services s'accompagne généralement d'un désengagement de l'État et d'un assouplissement de la réglementation. Un faible engagement des pouvoirs publics engendre ensuite une fragmentation de l'offre, une baisse de qualité, et des inégalités évidentes en termes d'accès et de résultats. Le nœud du problème est que lorsque le financement public du système de garde des enfants prend la forme d'aides payées directement aux parents, les aides sont généralement trop faibles pour employer un personnel de grande qualité ou pour financer l'infrastructure du système. Par ailleurs, la capacité de pilotage des services de subventions aux parents par les gouvernements est considérablement plus faible que dans les systèmes dont les services sont financés directement.
- Au cours des dernières décennies, le choix des consommateurs est devenu une approche clé dans la théorie et la pratique des économies de marché. Appliqué aux parents et au domaine de la petite enfance, ce terme exige analyse et déconstruction. Le « choix pour les parents » peut parfois masquer un ensemble disparate de services destinés aux enfants, puisque le choix dans ce domaine est intimement lié à la qualité offerte, à la disponibilité des informations sur les mesures de qualité, aux moyens financiers des différentes familles, ou à la question de l'égalité. À cet égard, la *Note par pays pour la France* (OCDE, 2004) fait une analyse utile du discours sur le choix et sur les politiques adoptées en vue d'étendre un services d'accueil familial de jour au lieu d'ouvrir davantage de centres employant des personnel plus professionnel. L'amélioration du choix pour les parents est un but admirable des décideurs, mais le discours devient moins convaincant lorsqu'il fait la promotion du mode de garde le moins onéreux, tandis que les services professionnels sont réduits ou rendus moins accessibles aux familles à revenus faibles et modérés.

6. Réduire la pauvreté et l'exclusion infantile à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi en amont, et accroître les ressources dans le cadre de programmes universels pour les enfants ayant des droits variables à l'apprentissage

- Un objectif central de tous les pays est d'améliorer le développement et l'apprentissage des jeunes enfants, et notamment, celui des enfants issus de milieux défavorisés et de milieux multiculturels. Les programmes de la petite enfance contribuent pour beaucoup à cet objectif : ils favorisent le développement des jeunes enfants et leurs résultats scolaires et comportementaux (Brooks-Gunn, 2003 ; Thorpe *et al.*, 2004 ; Takanishi, 2004). Ils sont particulièrement importants pour les enfants ayant des droits variables à l'apprentissage, qu'ils découlent de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels ou d'un contexte socio-économique défavorisé. Le premier groupe représente généralement

quelque 5 % de la population enfantine, et le second groupe de 2.4 % (Danemark) à plus de 20 % (un enfant sur cinq) dans d'autres pays (voir le graphique 10.1).

Graphique 10.1. **Taux de pauvreté infantile relatifs dans les pays riches**



Observations de l'UNICEF :

- Le Danemark et la Finlande se situent en tête du classement avec des taux de pauvreté infantile inférieurs à 3 %. En bas du classement on trouve les États-Unis et le Mexique, avec des taux de pauvreté infantile supérieurs à 20 %.
- Sur la période de dix ans pour laquelle on dispose de données comparables, la proportion d'enfants vivant dans la pauvreté a augmenté dans 17 pays de l'OCDE sur 24. La Norvège est le seul pays de l'OCDE où la pauvreté infantile peut être décrite comme « très faible et en diminution continue ».
- Des dépenses publiques en faveur de la famille et des aides sociales plus élevées ont un rapport concret avec des taux de pauvreté infantile inférieurs.
- Quatre des 13 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données pour les années 90 ont vu les revenus des 25 % de pères les plus faiblement payés baisser. Dans sept pays les revenus des 10 % de personnes les plus faiblement payées ont baissé.
- En moyenne, les interventions des pouvoirs publics réduisent de 40 % les taux de pauvreté infantile qui résulteraient théoriquement de l'absence d'intervention sur les forces du marché.
- Les gouvernements des pays qui ont les taux de pauvreté infantile les plus bas réduisent la « pauvreté du marché » de 80 % ou plus. Les gouvernements des pays qui ont les taux de pauvreté infantile les plus élevés réduisent la « pauvreté du marché » de seulement 10 % à 15 %.
- Le caractère variable des politiques des pouvoirs publics semble expliquer la majeure partie des variations des niveaux de pauvreté infantile entre les pays de l'OCDE.
- Aucun pays de l'OCDE qui consacre 10 % de son PIB ou plus à des transferts sociaux n'a un taux de pauvreté infantile supérieur à 10 %. Aucun pays qui consacre moins de 5 % de son PIB à ces transferts n'a un taux de pauvreté infantile inférieur à 15 %. Il n'existe pas de ratio fixe entre les niveaux d'aide des pouvoirs publics et les taux de pauvreté infantile.
- De nombreux pays de l'OCDE semblent avoir le potentiel de faire passer la pauvreté infantile sous la barre des 10 % sans augmentation significative des dépenses globales.
- Dans la plupart des pays de l'OCDE, les augmentations des dépenses sociales au cours des années 90 semblent correspondre principalement aux pensions et aux soins de santé.
- Il est essentiel de convenir de définitions et de mesures de la pauvreté pour pouvoir fixer et atteindre les objectifs des politiques.
- Des mesures relatives de lutte contre la pauvreté doivent être complétées par des mesures directes du dénuement matériel.

Source : *Poverty in Rich Countries*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 2005.

- Bien qu'ils assurent l'accueil et l'éducation des enfants issus de milieux « à risque », les programmes de la petite enfance ne peuvent traiter en profondeur des problèmes de pauvreté structurelle et de discrimination institutionnelle (Zigler *et al.*, 1996 ; Dearing *et al.*, 2006). La réduction de la pauvreté infantile est un problème qui doit également être traité en amont par les gouvernements, à l'aide de politiques sociales et d'emploi énergiques telles que des transferts de revenus en faveur des groupes à faibles revenus, des politiques sociales et familiales d'envergure, et des programmes pour l'emploi et des formations professionnelles de soutien. Des mesures préventives de lutte contre la pauvreté peuvent significativement réduire le nombre d'enfants qui arrivent dans les centres d'accueil de la petite enfance avec des besoins éducatifs plus importants.
- Si les mesures de la pauvreté infantile par l'UNICEF sont fondées sur le niveau de revenu des parents, d'autres facteurs sont généralement présents dans les situations de pauvreté et contribuent à en aggraver les effets. Parmi les facteurs généralement mentionnés figurent le chômage, les familles monoparentales, le faible niveau d'instruction et de qualification des parents, la discrimination, le taux de criminalité élevé et le caractère antisocial du voisinage, un logement médiocre, une santé fragile et la décomposition familiale. Pour cette raison, les programmes destinés aux enfants issus de milieux défavorisés ne peuvent être axés uniquement sur le développement cognitif, mais exigent un concept pédagogique fort, qui englobe l'accueil et les soins ainsi que l'éducation.
- La nouvelle réflexion sur la diversité refuse de procéder à un diagnostic des enfants par rapport à ce qui leur manque, ou en fonction de la race, de la religion, de la deuxième langue, etc. Tous les individus ont de multiples identités et qualités qui ne correspondent pas à des étiquettes générales. Chaque enfant est doué et compétent à sa façon, et lorsqu'il naît dans un environnement défavorable il peut faire preuve d'une force intérieure et d'une résilience extraordinaires. Les programmes réussis ne placent pas les jeunes enfants dans des catégories en fonction de leurs besoins en termes de développement ou de langage, mais considèrent qu'ils apprendront et se développeront rapidement s'ils bénéficient d'un environnement pédagogique de soutien. L'intégration de ces enfants dans des programmes universels semble être l'approche la plus acceptable et la plus efficace, car le ciblage peut entraîner une ségrégation et une stigmatisation, et ne parvient généralement pas à répondre aux besoins de nombre des enfants concernés par les programmes spéciaux (Barnett *et al.*, 2004). Dans le même temps, les centres situés dans les quartiers pauvres ont besoin de financements plus importants et de personnel supplémentaire pour offrir aux jeunes enfants la gamme complète de services en faveur du développement de l'enfant, de la santé et de la famille qui sont nécessaires à l'optimisation de leur apprentissage.

7. Encourager la participation de la famille et de la communauté aux services à la petite enfance

- Le rôle essentiel que jouent les familles dans l'éducation des enfants est protégé dans le droit international. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) comme la Convention des Nations unies pour les droits de l'enfant (1989) font explicitement référence à ce rôle ; le Préambule de la Convention pour les droits de l'enfant déclare par exemple ceci :

  « *Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la*

protection et l'assistance dont elle a besoin pour pourvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté. »

- Les familles jouent un rôle central en termes de soins et d'éducation des enfants, en particulier dans la période de la petite enfance, quand le cerveau et la personnalité continuent de se former (Gerhardt, 2004). En tant que premiers éducateurs des enfants, les parents souhaiteraient soutenir le développement et l'apprentissage de leur enfant. Nombre d'entre eux ne peuvent le faire, cependant, faute de temps ou parce qu'ils sous-estiment l'importance de cette responsabilité ou ne savent pas comment apporter efficacement leur soutien à l'apprentissage des enfants. Il est pourtant important qu'ils investissent dans la socialisation et l'apprentissage de leurs enfants, en particulier dans la période de la petite enfance. Tout en assurant un environnement familial stable et aimant, les parents peuvent grandement favoriser l'apprentissage de leurs enfants en suivant leurs programmes dans les établissements d'accueil des jeunes enfants, en leur offrant des expériences d'apprentissage intéressantes, et en particulier, par des conversations quotidiennes et une lecture à haute voix de littérature enfantine.
- La continuité de l'expérience des enfants d'un environnement à l'autre est grandement améliorée lorsque les parents et les membres du personnel échangent régulièrement des informations et adoptent des optiques homogènes par rapport à la socialisation, aux tâches quotidiennes, au développement et à l'apprentissage de l'enfant. Il faudrait que le personnel de la petite enfance soit formé pour écouter les parents. Ils encourageront les parents à soutenir l'apprentissage des jeunes enfants, et partageront avec les familles les valeurs sur lesquelles reposent les services à la petite enfance, notamment la participation et le respect de la diversité. Le personnel s'efforcera de faire participer les parents aux activités du centre. L'engagement des parents mettra à profit leur intérêt unique pour leurs enfants et leur connaissance de ces derniers. Cela favorisera des attitudes positives vis-à-vis de l'apprentissage des enfants, fournira aux parents des informations et les orientera vers d'autres services, et les fera participer aux comités et à la gestion des centres. On veillera à assurer une représentation et une participation équitables des familles issues de milieux divers.
- Les normes de performance du grand projet *Head Start* aux États-Unis insistent sur l'importance de la participation des parents. Les normes de résultat du projet exigent la participation des parents à l'établissement des activités et à la mise au point du programme d'enseignement. Des réunions fréquentes entre le personnel et les parents doivent être tenues, et les parents participent régulièrement aux activités et aux visites à domicile. Par ailleurs, les programmes *Head Start* doivent offrir aux parents des programmes éducatifs dans le domaine de la santé, de la nutrition et du développement de l'enfant ; fournir des informations sur les ressources collectives et encourager les parents à participer aux activités collectives. Ces programmes fournissent non seulement des services élargis[5] et des orientations le cas échéant, mais ils peuvent également devenir des espaces propices au partenariat avec les parents et à leur participation démocratique.
- Lorsqu'on parle aux parents, une sensibilisation aux relations de pouvoir est nécessaire : la tendance à se croire plus compétent que les parents, qui ont une connaissance et un intérêt unique en ce qui concerne leurs enfants, est difficile à surmonter. La sensibilité aux différences socioculturelles est également nécessaire : de nombreuses familles entretiennent des croyances et comportements culturels qui ne cadrent pas nécessairement avec les attentes des centres d'accueil (Ryan et Grieshaber, 2005). Pour

éviter les préjugés, les postulats fondés sur le sexe, les comportements liés à la classe ou l'ethnocentrisme, il est nécessaire d'entreprendre une analyse à caractère plus anthropologique et socio-historique de l'éducation des enfants et des pratiques d'EAJE (Tobin, 1989 ; Vandenbroeck, 2006), et, bien sûr, il faut mettre en place une formation plus rigoureuse des éducateurs et des administrateurs en matière de comportements non discriminatoires (Derman-Sparks, 1989).

- La participation de la collectivité à l'éducation préscolaire revêt de plus en plus d'importance, non seulement pour la fourniture de services étendus et pour l'orientation vers d'autres services si nécessaire, mais parce que c'est un espace propice au partenariat et à la participation démocratique des parents. Au besoin, les collectivités et autorités de l'éducation proposeront l'éducation des adultes, des informations, des services et des activités sociales à l'attention des parents, si possible dans le centre d'accueil de la petite enfance.

8. Améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel de l'EAJE

- Une forte corrélation existe entre d'un côté la formation du personnel et les ressources qui lui sont affectées – ce qui englobe une rémunération et des conditions de travail appropriées – et de l'autre la qualité des services d'EAJE. Des recherches britanniques récentes confirment les recherches américaines antérieures sur le sujet :

  « *Les établissements qui emploient un personnel mieux qualifié, en particulier ceux qui ont une forte proportion d'enseignants formés, offrent une qualité plus élevée et les enfants qu'ils accueillent font davantage de progrès. Plus la qualification du personnel – en particulier le directeur du centre – était élevée, plus les progrès des enfants étaient importants. Le fait que des enseignants formés et qualifiés travaillent avec des enfants dans des établissements préscolaires (pour une durée considérable et, ce qui est plus important, en tant que responsables pédagogiques) avait l'impact le plus important sur la qualité, et avait un rapport concret avec de meilleurs résultats en prélecture et en développement social.* » (Sylva *et al.*, 2004.)
- Il est nécessaire d'être très attentif au niveau de recrutement des employés de la petite enfance, à leur formation initiale et continue, et même dans certains pays, à la durabilité sur le long terme du recrutement dans les services de la petite enfance. En raison des faibles salaires, de l'absence de développement professionnel et des longues heures de travail, la rotation du personnel peut être élevée et la qualité offerte aux jeunes enfants clairement inadaptée. Ces inconvénients sont aggravés dans les services marchandes de la petite enfance qui fonctionnent avec des aides et une réglementation insuffisantes de l'État.
- Afin d'améliorer le statut et la qualité du travail dans le domaine de la petite enfance, les pouvoirs publics peuvent vouloir envisager la mise en place de conditions de travail équitables (salaires, avantages et possibilités de développement professionnel) pour des qualifications équivalentes dans les domaines de la petite enfance et de l'éducation primaire. Il convient de veiller à éliminer les emplois sans avenir des systèmes d'accueil des jeunes enfants, et à rattacher la formation en cours d'emploi à la progression dans la carrière et à l'obtention de qualifications supplémentaires.
- Les examens de l'OCDE révèlent un certain nombre de faiblesses dans les politiques du personnel d'EAJE : des niveaux de recrutement et de rémunération médiocres, en

particulier dans les services d'accueil des jeunes enfants ; une absence de qualifications dans les systèmes d'éducation préprimaire ; la féminisation de la main-d'œuvre ; et l'incapacité des équipes pédagogiques à refléter la diversité de la population dont elles s'occupent. Il arrive également que le développement professionnel et l'octroi de temps de travail sans contact soient insuffisants. Les conventions collectives entre les autorités publiques et les syndicats du personnel sembleraient être une formule nécessaire pour résoudre ce type de problèmes.

- Les possibilités de participer à des activités de perfectionnement professionnel et de formation en cours d'emploi sont très variables d'un pays à l'autre, et entre l'éducation et l'accueil dans les systèmes où ils sont séparés. Comme c'est le cas dans d'autres secteurs de l'emploi, ce sont les employés qui ont les plus bas niveaux de formation de base qui ont le moins de chances d'avoir accès à la formation en cours d'emploi (OECD, 1999). Le personnel qui travaille dans l'accueil des jeunes enfants, en particulier, ont de nombreuses difficultés pratiques pour accéder à la formation en cours d'emploi, par exemple pour libérer du temps rémunéré pour suivre les stages. Dans les pays où les responsabilités ont été déléguées au niveau des établissements, le personnel dirigeant doit développer des compétences en matière de budgétisation, d'organisation et de ressources humaines. À l'heure actuelle, le secteur public et certaines parties du secteur privé et commercial offrent trop peu de possibilités de développement professionnel.
- S'agissant de la diversité, le rapport *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) faisait l'éloge du programme *Head Start* (États-Unis) qui impose l'emploi de parents et de volontaires issus de la communauté locale. Il signalait également les politiques de recrutement d'autres pays qui encouragent l'emploi de personnel de minorités ethniques. Ces dernières années, la communauté flamande de Belgique a ouvert la voie, et son « Décret sur l'agrément des services d'accueil de jeunes enfants » prévoit d'accorder des aides au financement aux municipalités afin de relever le niveau de qualifications du personnel dans les centres et les services s'occupant des enfants pendant leur temps libre, mais à condition que les centres veillent à ce que les effectifs reflètent la diversité ethnique de la population locale. En outre, il est demandé aux centres de formation agréés de faciliter l'admission de candidats issus de minorités ethniques en les soumettant à des évaluations prenant en compte leurs acquis, y compris l'expérience.
- L'éducation est la clé du développement, et les éducateurs sont la clé de programmes constructifs en matière de petite enfance. On commence peu à peu à réaliser que le travail du personnel de la petite enfance est complexe, et qu'il exige une solide formation. Quelle que soit la qualification obtenue, la formation professionnelle devrait inclure des connaissances sur le développement de l'enfant et le processus d'apprentissage et une sensibilisation aux droits et possibilités des jeunes enfants. Un soutien et un engagement constants en faveur d'approches participatives en matière de développement de la qualité sont très bénéfiques pour le moral du personnel. Le recours à la documentation en équipe semble être particulièrement adapté à l'introduction de la pratique de la recherche et de la réflexion dans les services à la petite enfance.

9. Assurer autonomie, financement et moyens aux services à la petite enfance

- Une fois que les règles de base, les objectifs et les résultats concernant les jeunes enfants ont été décidés dans les documents cadre nationaux et accompagnés d'un financement adéquat, les éducateurs et les services devraient être autonomes pour planifier, choisir ou créer les programmes qu'ils jugent adaptés aux enfants qui leur sont confiés. Dans de

nombreux pays, le personnel correctement formé est pleinement capable d'assumer la responsabilité des programmes et des choix pédagogiques qui répondent de manière adaptée aux besoins des enfants dont ils s'occupent. Il est motivant pour le personnel de disposer d'un budget indépendant et de la liberté d'atteindre les résultats nationaux pour les enfants à leur propre manière, et cela peut contribuer à l'amélioration de la qualité.

- L'un des moyens importants accordés à l'éducateur est le développement professionnel permanent, en particulier lorsqu'un nouveau programme ou un autre grand changement est introduit. L'implication du personnel dans la gestion et la planification des équipes est également importante. Une autre stratégie utilisée avec succès dans certains pays consiste à mettre en place et à soutenir des réseaux locaux de recherche qui rassemblent des chercheurs, des administrateurs locaux et des éducateurs. L'un des principaux objets de ces réseaux est d'étudier et de résoudre les problèmes locaux et de sensibiliser les éducateurs à l'importance de la réflexion de groupe, sur la base de données et d'éléments concrets. La qualité des programmes peut également être renforcée par des approches participatives et formatives en matière de qualité.
- Parmi les nombreuses manières d'envisager le développement participatif de la qualité, la pratique de la documentation de Reggio Emilia est très influente. La documentation met l'accent sur l'apprentissage et la recherche des jeunes enfants, quel que soit leur âge, leur stade de développement, les domaines de contenu, etc. À travers des mots, des dessins, des photos, des vidéos, etc., la documentation fait la chronique des idées et des expériences d'apprentissage significatives des enfants, et des observations formulées par les enseignants sur la dynamique de l'enquête des enfants et sur leurs interactions sociales. Dans la pratique de la documentation, les enseignants sont considérés comme des « praticiens réfléchis », à savoir des professionnels qui analysent et réfléchissent en permanence à leur propre pratique et théorie d'apprentissage. L'objet de la documentation n'est pas d'évaluer les enfants par rapport à des normes extérieures qui ont trait au développement ou à la cognition, mais de conduire à une réflexion commune des professionnels, des parents et des enfants sur la pratique pédagogique et les processus d'apprentissage.
- Le parcours de développement des jeunes enfants étant profondément individuel, les éducateurs n'entreprendront pas l'évaluation des progrès des enfants à l'aide de tests ou de notations[6]. Il faut envisager les progrès des enfants de manière plus complémentaire et participative, par exemple, par le biais de l'observation, de la documentation des activités des enfants, de dossiers, de contrats entre les parents, l'enfant et l'éducateur. Les évaluations des jeunes enfants amélioreront l'opinion que les enfants ont d'eux-mêmes en tant que personnes capables et en tant qu'apprenants compétents. Elles se dérouleront dans le cadre d'activités et de relations significatives ; les familles seront intégrées au processus, et les évaluations seront réciproques et permettront aux enfants de faire entendre leur voix. Les programmes fourniront toujours un environnement d'apprentissage neutre et positif de façon que les enfants puissent développer leur curiosité naturelle et leur plaisir d'apprendre.
- Dans leur manière d'envisager le travail avec les enfants, les éducateurs n'exigeront pas de chaque enfant qu'il atteigne une norme à un âge donné, mais envisageront sans précipitation le développement humain, un long processus qui se poursuit jusque dans l'adolescence et au-delà. L'apprentissage reposera sur l'expérience et couvrira de vastes

domaines, tel que le recommande le NEGP[7] ou le Rapport Delors de 1998 (UNESCO, 1996) : *apprendre à être, apprendre à faire, apprendre à apprendre et apprendre à vivre ensemble*. Les éducateurs identifieront et respecteront les stratégies d'apprentissage naturelles des jeunes enfants (jeu, enquête, échange avec les autres enfants, reproduction du comportement des adultes, etc.), encourageront le travail sous forme de projets afin qu'il s'adapte aux intérêts des enfants et pour leur permettre d'expérimenter le travail en équipes. Le bien-être et la participation des jeunes enfants sont des buts quotidiens importants.

- Chaque enfant ayant le droit d'avoir accès à un enseignement formel dans les meilleures conditions possibles, les éducateurs assureront la préparation à l'école et une transition sans heurts à mesure que les enfants approchent de l'âge scolaire. Plusieurs éléments se combinent pour assurer le passage en douceur des enfants d'un service à la petite enfance à l'école : premièrement, garantir un accès libre à une maternelle ou à une classe de préscolarisation pour chaque enfant au moins un an avant le début de l'enseignement obligatoire. Une deuxième stratégie consiste à préparer les enfants à l'école à l'aide de programmes sociaux et cognitifs adaptés, notamment par l'ouverture aux mondes de la lecture et du calcul. Une troisième stratégie importante consiste à préparer les écoles à accueillir les jeunes enfants. Dans certains pays, les réglementations des pouvoirs publics encouragent un dialogue et un partenariat entre le personnel des écoles et les programmes de la petite enfance locaux. L'objectif est de garantir une transition positive pour chaque enfant. Les buts globaux et les pédagogies actives de la petite enfance, ainsi qu'une ouverture suffisante aux parents, sont transférés dans l'école primaire. Certains des programmes plus récents s'efforcent de résoudre ce problème et cherchent à harmoniser les buts, les processus et les domaines d'apprentissage de la maternelle et du deuxième cycle de l'école primaire.

10. Aspirer à des services d'EAJE favorables à un apprentissage largement ouvert, à la participation et à la démocratie

- Un système d'accueil des jeunes enfants fondé sur les valeurs de la démocratie : L'esprit et les articles de la Convention des Nations unies pour les droits de l'enfant offrent une base de valeurs communes pour orienter le développement des services à la petite enfance dans la plupart des cultures. Les États fourniront des services à tous les enfants relevant de leur juridiction sans discrimination de quelque type que ce soit (art. 2). Ils orienteront l'éducation des enfants de façon à favoriser le développement de la personnalité et des capacités de chaque enfant, la paix, la tolérance et la solidarité envers les autres, la connaissance et le respect du milieu naturel, et de façon à préparer les enfants à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre (art. 29). Le premier chapitre du programme d'enseignement suédois commence de la manière suivante :

  « *La démocratie constitue le fondement de l'éducation préscolaire. Pour cette raison, les activités préscolaires respecteront les valeurs démocratiques fondamentales. Chaque personne travaillant dans l'éducation préscolaire favorisera le respect des valeurs intrinsèques de chaque personne, ainsi que le respect de notre environnement commun.*

  « *Une tâche importante de l'éducation préscolaire est d'établir et d'aider les enfants à acquérir les valeurs sur lesquelles repose notre société. L'inviolabilité de la vie humaine, la liberté et l'intégrité individuelle, l'égale valeur de toutes les personnes, l'égalité entre les hommes et les*

femmes ainsi que la solidarité envers les personnes faibles et vulnérables sont toutes des valeurs que l'éducation préscolaire favorisera activement dans le travail avec les enfants. »

- Outre l'acquisition des connaissances, une finalité constante de l'éducation publique est d'améliorer la compréhension de la société et d'encourager des réflexes démocratiques chez les enfants. De nos jours, les sociétés semblent moins se préoccuper de ce genre d'idéaux. Témoignant de la marchandisation croissante des services publics, les comportements de consommation à l'égard de l'éducation et des connaissances sont de plus en plus courants. Le choix individuel est mis en avant en tant que valeur suprême, sans tenir compte de la cohésion sociale ou des besoins de la communauté locale. Dans de nombreuses écoles, l'accent mis sur des connaissances de « préparation aux examens » menace la tradition générale des arts libéraux qui dans le passé favorisait une réflexion éclairée et critique. Dans le domaine de la petite enfance, un discours dirigiste et étriqué sur la préparation à l'école se fait de plus en plus entendre. Face à cette difficulté, il semble particulièrement important que le centre d'accueil des jeunes enfants devienne une communauté d'apprenants, dans laquelle les enfants sont encouragés à participer et à partager avec les autres, et où l'apprentissage est considéré avant tout comme interactif, expérientiel et social. *Apprendre à être, apprendre à faire, apprendre à apprendre et apprendre à vivre ensemble* sont autant de buts importants pour les jeunes enfants.
- Il est important que les ministères responsables soient un soutien puissant et influent des jeunes enfants. Par exemple, le nouveau *Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens* norvégien (ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche, 2006) continue de mettre fortement l'accent sur l'autonomie du centre local, la participation des parents et le fonctionnement de l'enfant. Conformément à la Convention des Nations unies pour les droits de l'enfant, il insiste sur le fait que les enfants ont le droit d'exprimer leurs opinions sur toutes les questions qui les concernent, et que celles-ci devraient être sollicitées par le personnel et prises en compte. Le droit d'influence des enfants occupe également une place importante dans la section 3 de la loi sur les jardins d'enfants (Norvège, 2005), qui décrit le droit de participation des enfants, dans tous les aspects de la vie au jardin d'enfants :
  - Les enfants accueillis dans les jardins d'enfants auront le droit de donner leur avis sur les activités quotidiennes qui s'y déroulent.
  - Les enfants auront régulièrement la possibilité de participer activement à la planification et à l'évaluation des activités du jardin d'enfants.
  - Les opinions des enfants seront pondérées comme il se doit en fonction de leur âge et de leur maturité.
- On attend souvent des résultats pragmatiques de la participation des parents, par exemple qu'ils participent à l'apprentissage des enfants à la maison. La dimension démocratique est également importante, à savoir l'exercice par les parents de leur droit fondamental de participer à l'éducation de leurs enfants. Dans les quartiers habités par une diversité de populations – dont la majorité se situe dans les grandes villes – il est utile de conceptualiser le centre d'accueil des jeunes enfants en tant que lieu de participation et de relations interculturelles, offrant aux jeunes enfants et à leurs familles un environnement accueillant, démocratique et tolérant. Les exemples de nombreux pays examinés donnent à penser que la participation aux activités du jardin d'enfants est très positive pour les parents, car elle leur apporte la reconnaissance et peut-être la motivation et l'expérience leur permettant de participer à d'autres

institutions collectives. Le dialogue permanent avec les enseignants peut également déboucher sur une sensibilisation dans les sociétés multiculturelles où, bien qu'il existe légitimement des points de vue différents sur l'éducation des enfants, il est possible de parvenir à des compromis acceptables entre les points de vue des parents et l'institution.

- La vision des services à la petite enfance en tant qu'espace de vie où les éducateurs et les familles travaillent ensemble pour favoriser le bien-être, la participation et l'apprentissage des jeunes enfants repose sur le principe de la participation démocratique. Ce principe peut également fonctionner efficacement pour la gestion. La décentralisation des fonctions de gestion auprès des autorités locales relève de la démocratie participative. Dans le même temps, les expériences tirées des examens de l'OCDE donnent à penser que les gouvernements nationaux jouent un rôle central dans la création de systèmes d'accueil des jeunes enfants solides et équitables, et dans la construction en coopération et le respect des normes de programmes. En somme, il convient de tout mettre en œuvre pour que les ministères de tutelle, dans un cadre de partenariat, continuent de jouer un rôle important à la fois en matière de législation et de financement. À travers ces instruments, les gouvernements démocratiques peuvent s'assurer que les intérêts généraux de la société sont pris en compte dans les systèmes d'accueil des jeunes enfants, notamment les valeurs sociales telles que la démocratie, les droits de l'homme et un accès facilité pour les enfants qui ont des besoins spéciaux et plus importants en matière d'apprentissage.
- Dans cette vision de l'administration, l'État peut devenir le garant du débat démocratique et de l'expérimentation au niveau local, au lieu de se contenter d'appliquer des politiques élaborées par le centre (Dahlberg et Moss, 2005). Un exemple est donné par la *National Agency for Education* en Suède qui, après avoir signalé une mauvaise compréhension des documents pédagogiques dans certaines municipalités, conseille le dialogue :

  « *… Il y a également un risque que les plans de développement (ou d'autres types de projections), en dépit d'intentions d'origine différentes, ne mettent de plus en plus l'accent dans la pratique sur les lacunes des enfants et ne deviennent un instrument de normalisation au titre duquel chaque enfant est évalué sur la base de ce qu'il est supposé accomplir… On risque ici d'accorder trop d'importance aux résultats individuels de l'enfant, sans tenir compte des conditions différentes de préscolarisation, ni de la manière dont les enfants fonctionnent dans un contexte social et pédagogique…*

  « *Un dialogue plus constructif entre les personnes responsables des fonctions de gestion et les professionnels concernant la signification des termes "développement" et "apprentissage" pour les enfants de 1 à 6 ans dans l'éducation préscolaire est donc important. Ce type de discussion contribuera à stimuler le développement pédagogique de l'éducation préscolaire à l'avenir.* » (Skolvernet, 2004.)

  Ces conseils coïncident avec la notion de « gestion sociale » de Reggio Emilia, à savoir des consultations et débats réguliers au niveau de la communauté sur le développement des jeunes enfants et le rôle des établissements préscolaires dans les villes.

2. Observations finales

Le présent chapitre décrit dix domaines d'action pour examen par les gouvernements et les principales parties prenantes dans le domaine de la petite enfance : prendre en compte le contexte social du développement des jeunes enfants ; placer le bien-être, le

développement et l'apprentissage précoces au centre des travaux en matière d'accueil et d'éducation de la prime enfance (EAJE), tout en respectant le fonctionnement et les stratégies d'apprentissage naturelles de l'enfant ; créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité du système ; mettre au point avec les parties prenantes des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services d'EAJE ; prévoir les fonds publics affectés à l'EAJE de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité ; réduire la pauvreté et l'exclusion infantile à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi en amont, et accroître les ressources dans le cadre de programmes universels pour les enfants ayant des droits variables à l'apprentissage ; encourager la participation de la famille et de la communauté aux services à la petite enfance ; améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel de l'EAJE ; assurer liberté, financement et soutien aux services à la petite enfance ; aspirer à des services d'EAJE favorables à un apprentissage largement ouvert, à la participation et à la démocratie. Le choix de ces domaines d'action découle des thèmes identifiés lors du premier cycle d'examens, et de ceux qui ont eu lieu par la suite entre 2002 et 2004.

Le choix de ces domaines d'action, qui repose sur une analyse détaillée des examens de l'OCDE, est fortement infléchi par l'optique de la gouvernance et des droits des enfants. Ils sont proposés à l'examen des ministères et parties prenantes et ne sont pas destinés à être des orientations normalisantes. Chaque pays a ses propres atouts et problèmes, et en général, des compétences techniques suffisantes pour relever les importants défis auxquels sont confrontés ses services à la petite enfance. Par ailleurs, une grande leçon émane des examens de l'OCDE, à savoir que la politique de la petite enfance ne devrait pas être élaborée depuis l'extérieur. Un processus de prise de décision solide doit passer par la recherche d'un consensus au sein du pays qui repose sur un débat et une analyse collaborative soigneusement préparés. La politique officielle dans le domaine de la petite enfance peut se heurter à une résistance ou être ignorée, à moins qu'elle ne s'appuie sur des consultations antérieures avec les principales parties prenantes, et qu'elle n'offre un espace propice aux initiatives et expérimentations locales.

D'autres thèmes tout aussi importants ou peut-être plus synthétiques auraient pu être proposés pour examen. Par exemple, la diversité de la population augmente dans tous les pays, et de nombreuses sociétés semblent être mal préparées aux changements culturels et économiques qui en découleront. Les pays de l'OCDE sont non seulement une destination privilégiée de l'immigration, mais ils sont aussi confrontés à un vieillissement accéléré et au déclin de la population. Les populations immigrées peuvent ne pas avoir les mêmes niveaux de qualification et les enfants issus de groupes minoritaires sont actuellement dépassés à l'école (OCDE, 2005). Les systèmes éducatifs ont des difficultés à mettre à disposition suffisamment de professeurs de langue dans la langue officielle pour ces enfants, sans parler des tuteurs dans les nombreuses langues étrangères que les enfants immigrés ou indigènes sont susceptibles de parler. Dans ces conditions, il est très probable que c'est aux services à la petite enfance qu'il incombera dans une large mesure de résoudre certains de ces problèmes. Les centres publics d'accueil de jeunes enfants seront tenus de préparer ces enfants à l'école et de proposer des services complets et souples afin d'aider les familles marginalisées ou issues des nouvelles populations à s'intégrer dans les communautés locales. Une difficulté est la question de la langue et la manière d'immerger les jeunes enfants dans la langue du pays hôte en assurant respect et efficacité. Des indices prometteurs émanent des programmes Reggio Emilia en Italie et en

Suède, selon lesquels cet objectif peut être atteint par le biais des « *100 languages of children* », sans avoir à recourir à des exercices de lecture-écriture et de calcul qui favorisent peu l'estime de soi ou la compréhension des jeunes enfants (Barsotti *et al*., 2004).

Un autre thème d'action qui pourrait se faire jour dans les années qui viennent est celui de la mondialisation et de ses effets. Depuis des décennies, les postmodernistes font valoir que les vieilles certitudes de l'histoire, de la culture, des structures et des connaissances s'affaiblissent. Sous les effets de la mondialisation, on entre dans une phase de changement de plus en plus rapide où le temps et l'espace sont comprimés, les populations évoluent et se diversifient, la science et la technologie progressent à un rythme remarquable, mais dans un monde marqué par les guerres, la concurrence commerciale et l'instabilité politique. Hargreaves (1994), dans ses travaux critiques sur les enseignants, se donne beaucoup de mal pour montrer que la réponse des systèmes d'enseignement publics à cette révolution culturelle a été profondément anachronique. L'organisation, les programmes d'enseignement et la prise de décision dans les écoles continuent de suivre des schémas du dix-neuvième siècle : programmes d'enseignement imprégnés des certitudes du passé, épreuves formelles sur des compétences et connaissances ponctuelles, et la « balkanisation » des enseignants dans des salles de classes et disciplines distinctes. L'école en tant qu'institution d'éducation ne peut plus continuer de cette manière. Les connaissances sont interdisciplinaires et produites de plus en plus par de petits réseaux. À l'avenir elles devront se construire dans le cadre d'investigations personnelles, d'échanges et de discussions avec de nombreuses sources, et se construire en coopération dans des communautés d'apprentissage pratiquant l'enseignement en équipe. Cette manière d'envisager les connaissances peut débuter à la petite enfance et, en fait, elle s'adapte bien aux stratégies d'apprentissage naturelles de l'enfant, qui reposent fondamentalement sur l'enquête et sont de nature sociale.

La mondialisation soulève d'importantes questions sur l'éducation et les services à la petite enfance. En particulier, se pose la question de l'orientation : savoir si les pays devraient opter pour la formation et la recherche de compétences techniques dans leurs systèmes éducatifs afin de survivre dans un monde caractérisé par une concurrence économique de plus en plus grande, ou s'il faut favoriser la créativité et l'ouverture aux autres chez les jeunes enfants dans la préparation à un monde marqué par la diversité, l'explosion des connaissances et la multiplication des opportunités. Face à ce dilemme, l'émergence de systèmes à deux vitesses dans l'éducation des jeunes enfants en fonction du revenu est certainement une possibilité.

L'ouverture aux autres, et la possibilité d'apprendre des autres et avec eux est un thème récurrent dans tout le présent examen. Les différentes approches adoptées par les pays vis-à-vis des huit thèmes avancés dans *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) peuvent contribuer à éclairer les décideurs de tous les pays sur l'existence de différentes manières d'envisager les services aux jeunes enfants. Les réunions organisées tout au long des examens ont favorisé un débat approfondi sur les politiques et ont permis aux pays d'apprendre les uns des autres. L'objectif n'est pas un transfert rapide de politiques, car la plupart des administrateurs conviendraient que les politiques ne doivent pas être transférées d'un contexte à un autre sans une réflexion et une adaptation suffisantes. Au lieu de cela, les différents processus du présent examen – avec ses visites dans les pays, ses rapports et réunions régulières des coordinateurs nationaux – ouvrent un éventail de possibilités d'action et permettent aux participants d'étudier et de remettre en question des hypothèses considérées comme allant de soi.

Bien que toutes les recommandations de *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001) n'aient pas été suivies, la plupart des pays participant à l'examen peuvent se féliciter des efforts accomplis. Un résumé des nombreuses excellentes actions lancées par les ministères et d'autres parties prenantes peut être glané dans la section consacrée aux avancées dans les profils des pays (voir l'annexe E). Certains pays sont parvenus à maintenir voire à étendre les services dans le cadre de restrictions budgétaires très serrées, tandis que d'autres ont entrepris une réforme ambitieuse de l'ensemble du système. De nombreuses difficultés demeurent, cependant. De par sa nature, la politique de la petite enfance est un domaine complexe qui recouvre à la fois des questions sociales et éducatives. La pauvreté infantile, le bien-être familial, les problèmes liés à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la main-d'œuvre, la formation professionnelle et le développement professionnel des éducateurs, les besoins d'une diversité d'enfants au sein des services, l'interface entre les services à la petite enfance et l'école, sont autant de défis que les décideurs de la petite enfance doivent relever tout en continuant de centrer leurs efforts sur l'amélioration du bien-être et de l'apprentissage des jeunes enfants dans les services. Cette complexité perdurera probablement. On espère que le projet de l'OCDE a fourni des informations et une aide aux ministères pour affronter des défis, et que cela pourra contribuer à renforcer l'élaboration des politiques en faveur des familles et des jeunes enfants.

Notes

1. Dans le Queensland, en Australie, un centre d'éducation préscolaire, *Campus Kindergarten*, a entrepris depuis dix ans maintenant un *Sustainable Planet Project* (voir Davis *et al.*, 2005). Toutes sortes d'activités d'enseignement et d'activités pédagogiques ont engendré des améliorations dans les espaces de jeu, une diminution des déchets et de la consommation d'eau et une amélioration de la biodiversité, une culture de la durabilité gagnant maintenant le centre, comme en témoigne entre autres le fait que les idées des enfants motivent et inspirent en grande partie le passage à des pratiques plus durables dans le centre. Le projet de conservation de l'eau d'un centre tout entier, par exemple, est né lorsque les enfants préscolarisés (âgés de 4 ans) ont fait part de leurs inquiétudes au personnel concernant l'utilisation de l'eau dans le bac à sable. La création d'une culture de la durabilité est un processus qui a évolué lentement et qui a exigé une large vision incorporant des objectifs et résultats de petite envergure mais réalistes.

2. Bien que les administrateurs responsables des normes d'apprentissage aux États-Unis et dans d'autres pays insistent sur le fait que la préparation à l'école devrait incorporer des objectifs généraux (comme la recommandation du NAEYC de « mettre en œuvre un programme qui favorise tous les domaines du développement des enfants – cognitif, émotionnel, linguistique, physique et social »), une analyse récente de ces normes donne à penser que, dans la pratique, ils privilégient les domaines du langage et de la cognition (Scott-Little, Kagan et Frelow, 2005).

3. Ces estimations sont corroborées par les coûts de financement fournis par *Head Start*, les pays nordiques et plusieurs municipalités interrogées au cours des examens. Dans le document de l'OCDE intitulé *Regards sur l'éducation* (2005), les dépenses moyennes par enfant dans les services préprimaires sont anormalement basses étant donné que les chiffres fournis pour le Danemark, la Finlande et la Suède ont trait uniquement aux classes préscolaires ou aux autres heures considérées comme « éducatives ».

4. L'expérience suédoise des partenariats public-privé dans le système éducatif montre que les coûts ne sont pas réduits avec l'introduction d'un quasi-marché, lorsque l'on maintient une structure des salaires garantie pour les enseignants (Björklund *et al.*, 2004).

5. On peut trouver des services élargis dans les jardins d'enfants, l'enseignement préscolaire ou les programmes du préprimaire public. Selon la définition du NIEER (2004), un service élargi inclura au moins trois des éléments suivants : 1) des collations et au moins un repas assuré sur place ; 2) une journée de sept heures minimum sur le même site ; 3) une surveillance sanitaire et des consultations médicales ; 4) une concertation régulière avec les services sociaux et/ou familiaux pour les enfants jugés vulnérables.

6. Bowman *et al.* (2000) expliquent que bien qu'il y ait un chevauchement dans l'utilisation des termes « test » et « évaluation », le premier correspond à un instrument standardisé, administré de façon formelle et conçu pour minimiser toutes les différences dans les conditions de test. Au contraire les évaluations utilisent en général des instruments multiples (observations, mesures des performances, entretiens, dossiers et exemples de travaux réalisés par les enfants, etc.) et se déroulent sur une longue période. Le terme « évaluation » est généralement utilisé par rapport aux programmes. Dans les évaluations nationales, il est généralement jugé légitime qu'une agence nationale teste un petit échantillon de jeunes enfants dans tous les domaines généraux du développement définis dans le programme, compte dûment tenu cependant des enfants et de l'interprétation des résultats.
7. L'*American National Education Goals Panel (NEGP)* – dissout en 2002 – était un organisme bipartisan et intergouvernemental de fonctionnaires fédéraux et des états créé en juillet 1990 pour évaluer et rendre compte des avancées réalisées au niveau des états et au niveau national pour atteindre les *National Education Goals*. En 1997, le NEGP identifiait cinq objectifs contribuant au développement global du jeune enfant et à sa réussite scolaire ultérieure, à savoir santé et développement physique, bien-être affectif et aptitudes sociales, approche positive en matière d'apprentissage, aptitudes à la communication, cognition et connaissances générales.

Références

Barnett, W.S. et K.B. Robin (2006), *How Much Does Quality Pre-school Cost?,* NIEER, Rutgers, NJ.

Barnett, W.S., K. Brown et R. Shore (2004), *Universal Versus Targeted Debate. Should the United States have pre-school for all?,* NEIIER pre-school Policy Matters, avril.

Barsotti *et al.* (2004), *Multiculturalism and Communication: Interim Report,* Stella Nova pre-school, Stockholm.

Bowman, B.T., M.S. Donovan et M.S. Burns (dir. pub.) (2001), *Eager to Learn: Educating our Pre-schoolers. Committee on Early Childhood Pedagogy,* National Research Council Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, DC.

Bjorklund, A., P.A. Edin, P. Frederiksson et A. Krueger (2004), *Education, Equality and Efficiency: An Analysis of Swedish School Reforms during the 1990s,* IFAU Rapport n° 1.

Brooks-Gunn, J., W. Han et J. Waldfogel (2002), *Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life,* The NICHD Study of Early Child Care, Child Development, 73(4), pp. 1052-1072.

Brooks-Gunn, J. (2003), « Do you Believe in Magic? What we Can Expert from Early Childhood Intervention Programs », *Social Policy Report,* XVII (1), pp. 3-7.

CED (2002), *Pre-school for All: Investing in a Productive and Just Society,* Committee for Economic Development, New York.

Chatterji, P. et S. Markowitz (2005), « Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health? », *Southern Economic Journal,* 72(1), pp. 16-41.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (2004), *The Quality Gap: A Study of Non-Profit and Commercial Child Care Centres in Canada*. University of Toronto at Scarborough Toronto, Ontario.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (2005), *The Non-profit Advantage: Producing Quality in Think and Thin Child Care Markets,*University of Toronto at Scarborough Toronto, Ontario.

Dahlberg, G. et M. Moss (2005), *Ethics and Politics in Early Childhood Education,* RoutledgeFalmer, Londres et New York.

Davis, J., M. Gibson, R. Pratt, A. Eglington et N. Rowntree (2005), « Creating a Culture of Sustainability: From Project to Integrated Education for Sustainability at Campus Kindergarten », in Walter Leal Filho (dir. pub), *Handbook of Sustainability Research,* vol. 20, pp. 563-594, Peter Lang, Frankfort.

Dearing, E., D. Berry et M. Zaslow (2006), « Poverty during Early Childhood », in K. McCartney et D. Phillips, *Blackwell Handbook of Early Childhood Development,* pp. 399-423.

Edwards, C., L. Gandini et G. Forman (1993), *The Hundred Languages of Childhood,* Ablex, Norwood, NJ.

Gerhardt, S. (2004), *Why Love Matters. How Affection Shapes a Baby's Brain,* Palgrave Macmillan, Londres.

Hargreaves, A. (1994), *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Post-modern Age,* Cassell, Londres.

Head Start (2004), *Research and Statistics, www.acf.hhs.gov/programs/hsb/research/2004.htm*.

Kagan, S.L. et E. Rigby (2003), « Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper ». Washington, DC, Center for the Study of Social Policy, Washington, DC. février.

Martin-Korpi, B. (2005), « The Foundation for Lifelong Learning », in *Enfants d'Europe*, vol. 9, *Curriculum and Assessment in the Early Years,* Children in Scotland, Édimbourg.

Masse, L.N. et W.S. Barnett (2003), *A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention,* NIEER, Rutgers, NJ.

Mitchell, L. (2002), « Differences between Community Owned and Privately Owned Early Childhood Education and Care Centres: A Review of the Evidence », New Zealand Council for Educational Research Occasional Paper 2002/02, NZCER, Wellington.

NAEYC (2006), National Association for the Education of Young Children, *New NAEYC Program Standards and Accreditation Criteria, www.naeyc.org/accreditation/standardscriteria/*.

NIEER (2005), *2005 State Pre-school Yearbook,* par W.S. Barnett, J.T. Hustedt, K.B. Robin et K.L. Schulmann, *http://nieer.org/yearbook/*.

Norway (2005), Act No. 64, June 2005, relating to Kindergartens, Oslo, Government Publications.

Norwegian Ministry of Education and Research (2006), *Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens,* Oslo.

OCDE (1999), « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : Mesure et analyse », *Perspectives de l'emploi 1999*, OCDE, Paris, pp. 133-175.

OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), Note par pays pour la France, *www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html*.

OCDE (2005) *Regards sur l'éducation* : *Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Prentice, S. (2005), « For Profit Child Care : Past Present And Future », Childcare Resource and Research Unit, Occasional Paper 21, Toronto.

Rinaldi, C. (2006), *In Dialogue with Reggio Emilia : Listening, Researching and Learning,* Routledge. Londres et New York.

Ryan, S. et S. Grieshaber (2005), « Shifting from Developmental to Postmodern Practices In Early Childhood Teacher Education », *Journal of Teacher Education,* 56(1), pp. 34-45.

Scott-Little, C., L. Kagan et V.S. Frelow (2003), « Creating the Conditions for Success with Early Learning Standards: Results from a National Study of State-level Standards for Children's Learning Prior to Kindergarten », *Early Childhood Research and Practice,* 5(2), pp. 1-21.

STAKES (2005), « Information supplied to the OECD by the STAKES Early Childhood Education and Care Team », National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki.

Sylva, K., E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford et B. Taggart (2004), *The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project. Final Report*. Sure Start, Londres, novembre.

Takanishi, R. (2004), « Levelling the Playing Field: Supporting Immigrant Children from Birth to Eight », *Children of Immigrant Families*, 14(2) pp.61-79, *www.future of children.org*.

Tanaka, S. (2005), « Parental Leave and Child Health across OECD Countries », *Economic Journal,* vol. 115, n° 501, pp. F7-F28, février.

Thorpe, K., C. Tayler, R. Bridgstock, S. Grieshaber, P. Skoien, S. Danby et A. Petriwskyj (2004), « Preparing for School », *Report of the Queensland Preparing for School Trials 2003/4,* Department of Education and the Arts, Queensland Government, Australie, *www.education.qld/etrf*.

UNESCO (1996), *Learning: The Treasure Within,* J. Delors (dir. pub), UNESCO, Paris.

UNICEF (2005), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations,* Innocenti Report Card, Florence.

Vandenbroeck, M. (2006), Globalisation and Privatisation: The Impact on Child Care Policy and Practice, Bernard van Leer Foundation, La Haye.

Zigler, E., S.L. Kagan et N. Hall (dir. pub.) (1996), *Children, Families and Government : Preparing for the Twenty-First Century,* Cambridge University Press, New York.

ISBN 978-92-64-03547-8
Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil
© OCDE 2006

ANNEXE A

Terminologie utilisée dans le rapport

- *L'accréditation* est un processus volontaire proposé aux prestataires par les pouvoirs publics, les agences ou les associations professionnelles pour les aider à atteindre des normes plus élevées dans des domaines essentiels des programmes de la petite enfance. Le *Quality Assurance Accreditation Process* en Australie et le programme d'accréditation de la NAEYC aux États-Unis en sont des exemples. Les centres qui souhaitent recevoir une accréditation doivent se soumettre à une évaluation de l'agence responsable pour confirmer qu'ils ont atteint les normes de qualité formulées par celle-ci, qui, en général, vont bien au-delà des normes d'agrément minimum.
- *Âges des enfants : Petite enfance, grands défis II* obéit une fois encore à la convention fixée par l'*European Union Early Childcare Network* et adoptée dans le premier volume de *Petite enfance, grands défis*. Les âges correspondent aux anniversaires : les enfants âgés de 1 à 3 ans par exemple comprennent les enfants de leur premier anniversaire (12 mois) jusqu'à leur troisième anniversaire (36 mois). Les enfants âgés de 3 à 6 ans comprennent les enfants de leur troisième anniversaire (36 mois) jusqu'à leur sixième anniversaire (72 mois seulement). Les enfants âgés de six ans et un mois n'en font pas partie, et sont classés dans la catégorie des enfants âgés de 6 ans et qui sont scolarisés dans la plupart des pays.
- *Certification* ou homologation des enseignants : Un processus utilisé aux États-Unis et dans certains autres pays, où les enseignants – après l'obtention du diplôme minimum – doivent aussi obtenir un certificat ou une homologation pour enseigner. Un nombre important de personnels des services de la petite enfance n'est pas certifié. Il existe un processus similaire en Europe, mais la certification est généralement intégrée au diplôme ou à la formation, et prend la forme de modules pédagogiques ou méthodologiques spécialisés, avec un stage pratique dans les services de la petite enfance.
- *Services destinés aux enfants :* Les principaux services destinés aux enfants auxquels le deuxième volume du rapport *Petite enfance, grands défis II* fait référence sont les suivants :
  - *Accueil familial de jour :* On parle d'accueil familial de jour lorsqu'un enfant (ou des enfants) est accueilli au domicile de la personne qui le garde à la vacation, à mi-temps (moins de 20 heures par semaine) ou à plein temps. Il peut s'agir d'un travailleur indépendant ou d'un employé municipal. L'accueil familial de jour est réglementé et soumis à des agréments, suivant le pays, à des degrés variés (voir les régimes d'agrément ci-dessous). Ce terme peut également inclure une *garde d'enfants* agréée, qui s'occupe de l'enfant au domicile de ce dernier. Dans de nombreux pays, la garde d'enfants assurée au domicile de l'enfant est considérée comme un arrangement privé et n'est soumise à aucune réglementation.

- *Centres d'EAJE :* Les centres d'EAJE sont des services collectifs (plus de 5 enfants) d'accueil et d'éducation pour les jeunes enfants âgés de 6 à 12 mois jusqu'à l'âge de 6 ans, qui se distinguent des services assurés à domicile ou dans des environnements familiaux. Il peut s'agir de centres publics ou privés, et ils prennent normalement en charge les tout petits et/ou les enfants plus âgés jusqu'à leur entrée en maternelle voire jusqu'à l'âge scolaire. De nombreux pays continuent d'opérer une séparation entre les services destinés aux 0-3 ans et ceux destinés aux 3-6 ans, mais les tendances actuelles favorisent les *centres d'âges intégrés*. Il s'agit généralement de programmes à plein temps ou à temps partiel (moins de 20 heures par semaine), et dans tous les cas ils sont dirigés par un nombre minimum de professionnels qualifiés. Les centres sont ouverts soit pendant l'année scolaire uniquement (avec des vacances scolaires programmées), ou pour l'année de travail qui est plus longue, c'est-à-dire pendant environ 11 mois. Dans notre définition des centres d'EAJE, nous incluons les crèches, les jardins d'enfants, la maternelle (normalement pour les enfants âgés de 3 à 6 ans) et les classes préprimaires publiques, mais pas les groupes d'éducation active ou l'accueil extrascolaire.
- *Crèche :* Une crèche est un service professionnel en centre destiné avant tout aux nourrissons et aux tout petits.
- *Jardins d'enfants ou programmes préscolaires*. Ce sont des programmes d'EAJE en centres, destinés avant tout aux enfants âgés de 3 à 6 ans, avec une optique essentiellement éducative. Les jardins. d'enfants s'efforcent de cultiver le développement global, les aptitudes à l'apprentissage et dans certains pays des compétences spécifiques dans des domaines d'apprentissage prédéfinis (les jardins d'enfants sont plus axés sur la « maturité scolaire » et peuvent se concentrer sur des activités de pré-alphabétisation et de calcul).
- *Services d'accueil en dehors de l'école, accueil extrascolaire ou services de loisirs pour les enfants**. Les services de « loisirs » sont des services d'accueil organisés par des professionnels pour les enfants âgés de 3 à 12 ans avant et/ou après les heures d'enseignement préscolaire/primaire. Ces services peuvent être proposés soit dans les locaux de l'école soit à l'extérieur.
- *Groupes d'éducation active* : Un groupe d'éducation active est un service offrant aux tout petits (voire aux enfants plus âgés) la possibilité – en général à la vacation, une ou deux fois par semaine – de jouer ensemble, sous la surveillance d'un superviseur de groupe d'éducation active qualifié ou d'un parent. Il existe de grandes différences entre les pays en matière de réglementation, de programmes, de qualifications, de suivi pédagogique, etc. dans ce type de programme.
- *L'éducation préprimaire publique* (et les jardins d'enfants en Australie et aux États-Unis) est définie comme l'étape initiale de l'*instruction organisée*, conçue avant tout pour introduire les enfants à un environnement de type scolaire. Ce service professionnel est généralement gratuit, financé directement par le ministère de l'Éducation ou la circonscription scolaire locale. Les classes sont dirigées par des enseignants totalement formés mais peuvent se caractériser – en particulier dans les pays

* Ces services sont connus dans différents pays comme les services d'accueil en dehors de l'école, l'accueil extrascolaire et les services de loisirs. Le terme « service de loisirs » souligne le fait que ce temps est *libre* pour les enfants, qu'il doit être occupé par des activités récréatives et les loisirs (et pour les devoirs et les activités sportives), qu'il est utilisé dans des environnements sûrs et stimulants et qu'il est géré par du personnel formé.

européens – par des taux d'encadrement peu favorables et une pédagogie orientée vers l'acquisition de compétences prédéfinies dans des domaines cognitifs.

- *Services complets* – Une stratégie de services complets d'accueil et d'éducation des jeunes enfants va au-delà des programmes d'enseignement et des activités pour les enfants et met aussi l'accent sur les environnements de la maison et de la collectivité. Un centre de services complet travaille généralement en coopération avec d'autres services collectifs et accorde une attention particulière aux parents. Le centre proposera le cas échéant des stages et des conseils sur le rôle des parents (en particulier sur la manière de favoriser le développement de l'enfant), l'emploi et la formation, et des activités de loisirs. Voir également la définition des *Services élargis* ci-dessous.

- *Éducation et accueil des jeunes enfants* (EAJE) – Cette expression est utilisée dans ce volume comme terme générique recouvrant toutes les formules d'accueil et d'éducation pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire, quels que soient l'établissement, le financement, les horaires d'ouverture ou le contenu du programme. L'EAJE inclut également les services assurés en dehors de l'école pour les jeunes enfants jusqu'à leur 12e anniversaire. Du point de vue de la politique des pouvoirs publics, l'EAJE comprend également le congé parental (avec un revenu de remplacement) et des politiques en faveur de la famille, étant donné que ces politiques ont une grande incidence sur les services aux jeunes enfants, qu'elles favorisent la participation des parents avec leurs enfants, et qu'elles vont dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'« éducation » et l'« accueil » sont associés dans la même expression pour souligner le fait que les services aux jeunes enfants devraient combiner accueil, possibilités de développement et d'apprentissage, et que l'éducation et l'accueil ne devraient pas être séparés lorsqu'il s'agit des jeunes enfants. Un autre terme est celui de *services pédagogiques* tel qu'il est utilisé dans les pays nordiques et d'Europe centrale, qui désigne un service aux jeunes enfants qui associe prise en charge, éducation et apprentissage (ce terme pose des problèmes en anglais, le mot « pédagogique » ayant une signification plus restreinte et désignant l'« enseignement » ou les « méthodes d'enseignement » – voir la note sur la « pédagogie » ci-dessous). Un autre terme de plus en plus prisé, en particulier aux États-Unis, est *éducation de la petite enfance* qui est utilisé avec pour objectif de promouvoir l'apprentissage dans tous les services et comme une revendication de services universels (White, 2002).

- On peut trouver des *services élargis* dans les jardins d'enfants, les programmes préscolaires ou du préprimaire public. Selon la définition de Barnett (2003), un service élargi devrait inclure au moins trois des éléments suivants : 1) des collations et au moins un repas assuré sur place ; 2) une journée de sept heures minimum sur le même site ; 3) une surveillance sanitaire et des consultations médicales ; 4) une concertation régulière avec les services sociaux et/ou familiaux pour les enfants jugés à risque. Les *services complets* proposent encore plus de services (voir plus haut).

- *Services formels/informels* :
  - Les *service informels* sont des services assurés gratuitement – généralement au domicile de l'enfant, mais aussi au domicile de la personne qui s'en occupe – par d'autres membres de la famille, des proches, des employés familiaux et des amis.
  - Les *services formels* sont des services payants assurés par des personnes ou des centres agréés ou non.

- Services *à plein-temps, à temps partiel et à la vacation* : Les définitions des services à plein temps, à temps partiel et à la vacation varient d'un pays à l'autre. Nous en avons choisi

une qui est couramment utilisée. Un service *à plein-temps* fonctionne entre 25 et 50 heures par semaine, c'est-à-dire que l'on considère que l'enfant fréquente des services d'EAJE à plein temps s'il est présent au moins cinq heures par jour ; *le temps partiel* correspond à une présence de 12.5 à 25 heures hebdomadaires, c'est-à-dire qu'un enfant doit être présent pendant au moins 2.5 heures par jour pendant cinq jours ; une présence inférieure à 12.5 heures hebdomadaires est dite *à la vacation*. On associe souvent à ces termes : « *année scolaire* » (normalement pas plus de 8-10 mois) et « *année de travail* » (11 mois dans la plupart des pays de l'OCDE).

- *Tranche de revenus* : Au sein d'une population les tranches de revenus sont souvent divisées en quintiles. Le présent texte s'y réfère dans les termes suivants : les tranches de revenus très élevés, les tranches de revenus élevés, les tranches de revenus moyens, les tranches de revenus modérés et les tranches de revenus faibles.
- Les *services intégrés* sont des services destinés aux jeunes enfants proposés en coopération avec des services sanitaires, sociaux et assimilés, en particulier dans les zones défavorisées. La définition et le concept recoupent dans une certaine mesure la notion de *services élargis* (voir ci-dessus).
- *Services agréés/non agréés* :
  - Les services non agréés d'accueil des enfants sont assurés sans notification ni déclaration aux autorités publiques concernées. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les *centres* non agréés sont rares, et généralement illégaux. L'accueil familial de jour non agréé est courant cependant, et la plupart du temps ce service de garde est assuré par des gardes d'enfants du quartier sans formation et non déclarées. Cette activité se situe souvent dans le « marché noir » ou l'économie parallèle, et certains pays, tel le Danemark, ont fait de cette pratique une pratique illégale. Lorsque la garde non agréée des enfants continue d'exister, les consommateurs sont plus généralement des familles à revenu modéré, en particulier dans les pays où les investissements des pouvoirs publics dans l'accueil des enfants ont été faibles et où les services subventionnés agréés sont rares ou réservés aux tranches de revenus faibles. Les familles plus aisées, avec des niveaux d'instruction plus élevés, choisissent généralement des services agréés en centre pour leurs enfants (voir par exemple Hirshberg, Huang et Fuller, 2005).
  - Les centres *agréés* d'accueil des enfants incluent des services qui ont informé les autorités chargée de délivrer les agréments, et ont reçu un agrément (parfois uniquement concernant le nombre d'enfants, et/ou les risques d'incendie et pour la santé – voir plus bas). Les trois principaux types de services agréés sont les suivants : l'*accueil familial de jour*, les *centres d'EAJE* (crèches, jardins d'enfants, enseignement préscolaire, services d'âges intégrés, classes préprimaires, etc.), et les *services en dehors de l'école*.
- *Régimes d'agrément* : Les régimes d'agrément varient beaucoup d'un pays à l'autres. Les examens de l'OCDE ont mis en évidence quatre différents niveaux ou degrés d'agrément :
  - Niveau 1 : enregistrement avec contrôle sanitaire et de sécurité préalable.
  - Niveau 2 : enregistrement avec des contrôles sanitaires et de sécurité annuels.
  - Niveau 3 : enregistrement avec des contrôles annuels, l'obligation de suivre un programme officiel ou de développement et un niveau minimum de certification chez le personnel.

- Niveau 4 : enregistrement avec des contrôles annuels, des normes de qualité en matière de programmes et de certification du personnel et un suivi en cours de formation et pédagogique assuré régulièrement par un organisme de contrôle accrédité.

- *Pédagogue, pédagogie et pédagogique* – en anglais, le mot « pédagogue » désigne un enseignant (et souvent un enseignant pédant) ; « pédagogie » signifie normalement « une méthode d'enseignement » et l'adjectif « pédagogique » est interchangeable avec « didactique ». Les connotations attachées à ces mots dans la tradition de la pédagogie sociale des pays nordiques et d'Europe centrale sont plus larges et plus positives : la « pédagogie » est une manière de voir les jeunes enfants qui s'intéresse à la personne tout entière et aux relations pédagogiques et inclut intégralement la prise en charge, l'éducation et l'instruction.

- *Intégration des services* : on parle d'intégration des services lorsque ceux-ci sont fusionnés *structurellement* dans tous les services de l'administration publique et qu'ils bénéficient d'un financement, d'une réglementation et de régimes de dotation en personnel communs. Dans ce type d'évolution, l'intégration *conceptuelle*, qui se traduit par des objectifs et des valeurs communs, ainsi que des conceptions communes des enfants, des services aux enfants et de l'apprentissage, est également souhaitable.

Les lecteurs noteront également des expressions comme « *services de garde d'enfants* » et « *services de préscolarisation* ». Ces termes sont difficiles à éviter, car une séparation de longue date entre l'accueil des enfants et la préscolarisation continue d'exister dans la majeure partie du monde anglophone. Dans cet examen, cinq des 20 pays étaient majoritairement anglophones.

Informations dans les graphiques, les tableaux et les encadrés

Le texte est émaillé de nombreux graphiques, tableaux et encadrés, dont on peut trouver la liste complète dans la table des matières. Nous avons veillé à ce que les informations qu'ils contiennent soient précises et à jour. Les sources utilisées ont été choisies pour leur fiabilité, et les pays participants ont eu la possibilité de confronter les données. Par nature, cependant, le domaine de l'EAJE est complexe. Étant donné la variété des agences concernées, la diversité des services, agréés ou non, l'inscription simultanée du même enfant dans différents établissements de garde d'enfants et de préscolarisation, et les faiblesses bien connues de la collecte de données dans le domaine de la petite enfance, il peut être difficile d'avoir une vision claire de l'offre et de son efficacité dans certains pays.

Les encadrés figurant dans le texte sont extraits des Notes par pays de l'OCDE, ou procèdent de nouvelles informations fournies par les pays. Ils ont été inclus afin d'alléger un texte descriptif et de fournir au lecteur des connaissances supplémentaires sur chacun des pays. Ils ne sont pas destinés à illustrer les « meilleures pratiques » pouvant être appliquées de manière décontextualisée en dehors de leur pays d'origine.

Références

Barnett (2003), *The State of Preschool,* National Institute of Early Education Research (NIEER), NJ.

Hirshberg, D., D. Huang et B. Fuller (2005), « Which Low-income Parents Select Child-care? Family Demand and Neighborhood Organizations », *Children and Youth Services Review,* vol. 27(10), CA, pp. 1071-1162.

White, L.A. (2002), « Ideas and the Welfare State: Explaining Child Care Policy Development in Canada and the United States », *Comparative Political Studies,* vol. 35(6), pp. 713-743.

ANNEXE B

Portée de l'examen de l'EAJE ainsi que la méthodologie employée

La portée de l'examen et les principaux sujets d'étude

Au début du processus, le Secrétariat de l'OCDE et les pays participants sont parvenus à un accord sur le cadre, la portée et le processus de l'examen, et ont identifié les principales questions d'orientation à étudier. Comme cela a été convenu, l'examen a adopté une approche large et générale concernant le développement et l'apprentissage de l'enfant de façon à examiner de manière approfondie les expériences que font les enfants au cours de leurs premières années. À cette fin, l'examen a porté sur les politiques, les services et programmes en faveur des enfants de la naissance à l'âge de la scolarité obligatoire, notamment la période de transition de l'EAJE à la scolarisation dans le primaire. Il s'est également intéressé à l'influence des familles, des communautés et aux autres influences de l'environnement sur l'apprentissage et le développement du jeune enfant, et à différentes formes de programmes complets envisagés. Les questions d'*accès*, de *qualité* et d'*équité* ont été étudiées dans chaque pays, l'accent étant mis sur les politiques mises au point dans les domaines suivants : gouvernance, réglementation, dotation en personnel, contenu et mise en œuvre des programmes, engagement et soutien envers les familles, attribution de fonds et financement. Une attention particulière a été portée à un accès juste et équitable pour les enfants nécessitant une attention particulière : enfants souffrant de handicaps physiques, enfants ayant des besoins supplémentaires en termes d'apprentissage en raison de leur appartenance à des milieux socioéconomiques défavorisés ou enfants issus de milieux indigènes ou multiculturels. Les services aux enfants de moins de 3 ans ont aussi reçu une attention particulière. Comme la recherche de plus en plus fournie sur le cerveau en témoigne, il est tout aussi crucial pour ces jeunes enfants d'avoir accès à des services de grande qualité, où leur grand potentiel de raisonnement, de créativité, de développement du langage et d'interaction sociale peut être développé (Goswami, 2004 ; Lindsey, 1998, Ramsburg, 1997, Shonkoff et Phillips, 2000). Lors de leurs visites dans les centres d'EAJE, les examinateurs se sont concentrés sur les indicateurs structurels de base de la qualité et sur la question globale du bien-être des jeunes enfants et de leur participation libre à l'apprentissage.

Les objectifs de l'examen

Le but de l'examen était de fournir des informations transnationales pour améliorer l'élaboration des politiques et la planification dans l'accueil et l'éducation de la prime

enfance dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Avec l'aide des ministères et des principaux acteurs dans chaque pays, les examens visaient à :

- Distinguer et étudier les contextes de l'EAJE, les principales préoccupations en matière de politiques, et les mesures prises pour y répondre dans les pays participants.
- Étudier les rôles des administrations nationales, des autorités décentralisées, des ONG et des autres partenaires sociaux, et les ressources consacrées à la planification et à la mise en œuvre à chaque niveau.
- Identifier et évaluer les mesures envisageables adaptées à différents contextes.
- Mettre en lumière des politiques et pratiques particulièrement innovantes.
- Contribuer au projet INES (*Indicators of Education Systems* de l'OCDE) en identifiant les types de données et d'instruments à mettre au point à l'appui de la collecte d'informations, de l'élaboration des politiques, de la recherche, du suivi et de l'évaluation dans les domaine de l'EAJE.

À la suite de la publication de *Petite enfance, grands défis* en 2001, l'OCDE a organisé une série d'ateliers internationaux sur les questions intéressant la politique d'EAJE. Ces réunions étaient organisées de 1998 à 2004 par le Secrétariat, en coopération avec un pays hôte, et s'adressaient spécifiquement aux coordonnateurs nationaux de la petite enfance. Elles offraient aux administrateurs l'occasion d'échanges sur des difficultés communes ayant trait à l'élaboration des politiques. Elles ont été consacrées au rôle particulier de l'EAJE pour les enfants issus de milieux à faible revenu ou de minorités (Oslo, juin 2002), le besoin de données supplémentaires dans le domaine de la préscolarisation (Paris, octobre 2002), le financement des services d'EAJE (Rotterdam, janvier 2003), et les pédagogies exemplaires dans le domaine de l'EAJE (Stockholm, juin 2003)[1].

Selon les informations en retour reçues sur les réunions, cet échange systématique d'idées sur les questions de politiques et leur mise en œuvre était utile et permettait aux participants de créer leur propre réseau d'« amis critiques ». La recherche comparative sur les politiques dans le domaine de la petite enfance reste relativement rare et difficile d'accès (Haddad, 2001). Dans de nombreux pays, les services ministériels chargés de l'élaboration des politiques de la petite enfance n'ont pas atteint la masse critique leur permettant d'organiser des réunions régulières avec la communauté des chercheurs. Comme pour les praticiens sous leur direction, les contrats ne prévoient peut-être pas le temps nécessaire au développement professionnel et à la participation à des activités de recherche. Les réunions organisées par l'OCDE ont permis aux administrateurs de rencontrer certains chercheurs de renom dans le domaine de la petite enfance et de continuer à s'impliquer dans la recherche comparative internationale.

Les procédures d'examen

Les procédures employées pour l'examen de l'OCDE ont été les mêmes pour chaque pays. On peut distinguer cinq phases : *i)* une phase préparatoire dans laquelle le cadre théorique de l'examen est élaboré et approuvé ; *ii)* la préparation des informations quantitatives et descriptives de base pour l'examen, qui sont établies par chaque pays et notées dans son Rapport de base ; *iii)* la visite et l'évaluation de l'équipe d'examinateurs ; *iv)* l'analyse, la publication et la diffusion du rapport d'évaluation, que l'on appelle *Note par pays*, et *v)* la rédaction et la diffusion d'un rapport final de synthèse comme le présent texte.

La phase préparatoire est cruciale car c'est à ce moment-là que sont expliqués et approuvés le cadre théorique, les procédures employées pour l'examen, et les domaines devant être couverts par le Rapport de base (le rapport préliminaire sur les politiques et l'organisation de la petite enfance établi par chaque pays avant que l'examen n'ait lieu). Cette phase requiert une courte visite préalable du Secrétariat dans le pays devant faire l'objet de l'examen, afin d'avoir un échange de vues avec les ministères au sujet des documents régissant les examens que l'OCDE consacre à la petite enfance, à savoir les bases du contenu (OCDE, 1998), le questionnaire destiné à guider l'établissement du Rapport de base, et les différents protocoles régissant les réunions et les visites (OCDE, 1998).

La production du Rapport de base est le résultat principal de la deuxième phase de l'examen, à savoir l'établissement des données quantitatives et des informations descriptives de base nécessaires à l'équipe d'examinateurs en visite. Le ministère responsable de cette tâche est libre d'organiser sa recherche et sa rédaction comme bon lui semble. Le Secrétariat conseille, cependant, une large consultation des parties prenantes sur l'établissement du Rapport de base, et une rédaction dans une optique participative. Une large consultation facilite la sensibilisation à l'examen, assure la maîtrise du rapport national, et favorise un dialogue entre les parties prenantes et une plus grande objectivité (Gallagher, Clifford et Maxwell, 2004 ; Moss, Owen et Stantham, 1998). Le Secrétariat suggère également que le rapport ait un caractère descriptif et qu'il soit fondé sur les meilleures données disponibles. Les équipes d'examinateurs externes ont besoin de données fiables avant d'entreprendre la tâche plus aléatoire d'interprétation et d'évaluation.

La troisième phase est la visite sur le terrain elle-même, dont l'objet est de vérifier que l'interprétation des données par les experts externes correspond – de façon acceptable – à la réalité du terrain. Les occasions de malentendus abondent, à la fois en termes de contexte et de concepts. Par exemple, il peut être surprenant pour des examinateurs extérieurs de visiter un pays comme la Norvège et de constater que les programmes d'enseignement compensatoire pour les jeunes enfants suscitent peu d'intérêt. À première vue, cela pourrait témoigner d'une indifférence à l'égard des problèmes des personnes défavorisées. Cependant, une visite dans les *barnehager* (jardins d'enfants) norvégiens suggère le contraire. Bien que les enfants issus de milieux à faible revenu soient peu nombreux, ils sont prioritaires au niveau des inscriptions et des places gratuites. En raison de politiques efficaces de redistribution des revenus au niveau national, la société norvégienne met obstacle à la pauvreté infantile avant qu'elle ne devienne un problème grave dans les *barnehager* (jardins d'enfants). Le ciblage des tranches de revenus faibles n'est donc pas un objectif prioritaire pour la politique d'EAJE, même si les *barnehager* publics sont considérés comme un service préventif de première ligne pour les jeunes enfants susceptibles de courir un risque, et que des ressources et éducateurs supplémentaires sont affectés aux centres qui accueillent plus d'enfants issus de familles d'immigrés ou de familles à faible revenu.

Une autre source de malentendu potentiel tient aux erreurs de traduction entre la langue nationale et l'anglais. Une fois encore, les visites sur le terrain sont d'une importance cruciale pour éviter les erreurs d'interprétation. Il arrive fréquemment que les concepts et la terminologie utilisés par d'autres groupes de langues n'aient pas de proche équivalent en anglais et qu'ils soient mal traduits. À titre d'exemple nous citerons les concepts clés de « *pedagogy* » et de « *pedagogue* », qui en anglais signifient « l'art ou la science de l'enseignement » et « enseignant pédant ou ennuyeux ». Fréquemment, les

mots sont traduits en anglais par « éducation » et « enseignant », ce qui est tout aussi trompeur, et peut entraîner un malentendu fondamental sur la philosophie et la pratique des centres de la petite enfance dans les pays nordiques et d'Europe centrale. Les visites sur le terrain réduisent la probabilité de tels malentendus.

La méthodologie employée pour les examens

La méthodologie utilisée pour l'examen est à la foi quantitative, fondée sur des données statistiques, et phénoménologique, c'est-à-dire qu'elle profite des visites dans les pays pour se confronter à leurs systèmes de la petite enfance d'une manière personnelle et empirique. Les membres de l'équipe ont été soigneusement choisis parmi des personnes ayant une solide expérience des politiques d'administration et de recherche dans la petite enfance – avec parfois une connaissance approfondie du pays visité. Les examinateurs choisis ont eu des entretiens avec des fonctionnaires des ministères, des groupes de parties prenantes, et le personnel des services à la petite enfance visités. En raison du temps limité pour les visites des examinateurs, l'échantillon de personnes interrogées et le nombre de services à la petite enfance examinés était assez réduit : en moyenne : de 15 à 20 entretiens avec les parties prenantes par visite, mille entretiens individuels non directifs ou plus réalisés au total par l'ensemble des examinateurs, et des visites dans 20 ou 25 centres dans chaque pays. Les informations obtenues de ces sources étaient riches et variées, car elles étaient obtenues essentiellement auprès de professionnels ayant une longue expérience de la gestion des systèmes nationaux et/ou de la conduite de programmes sur le terrain.

Cependant, les conclusions tirées des observations faites dans un centre ou les informations qui se dégagent d'un entretien qualitatif incorporent la subjectivité des observateurs et leurs valeurs personnelles, ce qui peut être efficace ou inefficace pour redéfinir et valider des preuves (Howe, 2005). Les conclusions doivent donc être validées à l'aide d'autres sources. La méthodologie utilisée pour l'examen de l'OCDE établit un lien entre les données quantitatives et les observations, limitant ainsi la subjectivité individuelle des examinateurs et maintenant une certaine fiabilité par le biais de la triangulation, des entretiens de groupe semidirectifs et d'autres mesures (Elliott, Fisher et Rennie, 1999 ; Richards 1985). Au cours des examens de l'OCDE, la triangulation de ce que les examinateurs voyaient et entendaient était réalisée par :

- La confrontation régulière des impressions de chacun des membres de l'équipe aux observations des autres membres.
- La confrontation des déclarations des fonctionnaires de l'administration et des entretiens aux autres opinions, et aux données fiables déjà fournies à l'équipe soit par des sources OCDE soit par les Rapports de base.

Les équipes d'examinateurs ont constaté que des échanges ouverts et une triangulation permanente étaient nécessaires à la réalisation d'une évaluation nuancée de la situation socioculturelle. À certaines occasions, au cours des examens, la méthode a été renforcée par des entretiens semidirectifs, c'est-à-dire avec un cadre de questions orientant l'entretien sur des domaines prédéfinis, tels les éléments de base de la prise de décision, comme la gouvernance et le financement, les règlements et les schémas de fonctionnement, la dotation en personnel et les conditions de travail. Ce type de cadre est utile dans des travaux comparatifs, et permet de s'assurer que les domaines les plus importants de la politique d'EAJE sont couverts[2]. En outre, s'il était communiqué à

l'avance, un cadre permettait aux personnes interrogées – dont l'anglais était rarement la première langue – de préparer les informations et les réponses de manière plus complète. Dans le même temps, on a veillé à ce que les questions restent suffisamment générales pour permettre à des informations extérieures au cadre d'être ajoutées. Les attitudes positives des fonctionnaires nationaux et leur empressement à fournir les informations aux équipes de l'OCDE ont beaucoup facilité le processus.

La quatrième phase des examens de l'OCDE comprend l'analyse, la publication et la diffusion du rapport d'évaluation, que l'on appelle « Note par pays ». En général, les ministères étaient ouverts aux évaluations de l'OCDE et s'y pliaient, et après l'analyse, proposaient uniquement des changements mineurs aux Notes par pays soumises à leur approbation. Dans trois des vingt pays interrogés, les ministères ou agences ont montré moins d'enthousiasme pour la publication ou la diffusion des rapports.

La diffusion des rapports était du ressort des pays eux-mêmes. Dans la majorité des cas, les ministères ont pris la peine de publier les documents de l'OCDE, en le faisant officiellement en présence d'un ministre ou d'un fonctionnaire de haut rang. La manière dont les rapports ont été utilisés pour mettre en œuvre le programme pour les enfants était cette fois encore du ressort de chaque pays. Certains ministères ont utilisé les rapports pour favoriser les débats parlementaires et pour réussir à faire voter des réformes et de nouvelles politiques en faveur des jeunes enfants. Dans de nombreux cas, comme le montrent les divers chapitres du présent document, les examens ont incité les pays à accorder un regain d'attention à certains aspects de la politique, à adopter de meilleures pratiques et à s'orienter vers des normes établies dans le domaine de la petite enfance.

Le rapport comparatif

La cinquième étape du processus d'examen de l'OCDE est la rédaction et la publication du rapport comparatif final. L'objectif de ce rapport est de faire connaître l'expérience et les « conclusions » de ces examens, et de tirer des leçons utiles à *l'ensemble* des pays participants. Les travaux comparatifs transnationaux peuvent apporter aux pays un éclairage sur les tendances communes dans les politiques et l'organisation du système. Si la comparaison n'entraîne pas d'émulation, elle peut du moins induire une réflexion critique et une prise de conscience du caractère relatif des normes culturelles et familiales de chacun. Qui plus est, si on les étudie attentivement, les expériences de l'étranger peuvent faire économiser du temps et des travaux pilotes onéreux, même si le fait de gagner du temps ne dispense pas les décideurs locaux d'analyser leur propre situation comme il se doit. Le contexte – avec toutes ses douloureuses réalités – est important et les modèles externes ne sont pas toujours transférables. On peut apprendre les uns des autres mais les transferts de politiques passent dans un certain nombre de « filtres » avant d'être absorbés par la société qui les reçoit. L'expérience tirée de l'examen donne à penser qu'il faut tenir compte des éléments suivants lorsque l'on envisage des transferts de politiques dans le domaine de la petite enfance :

- *Les valeurs et les concepts qui entourent la famille et l'enfance dans une société donnée*. Les notions sociales de l'éducation des enfants ont toujours été sujettes aux changements (Aries, 1962). Ce qui semble être « la façon naturelle » d'élever les enfants connaît des évolutions considérables à la fois dans le temps et l'espace, d'un siècle à l'autre et d'un pays à l'autre. Le chapitre 1 fait référence, par exemple, au modèle dominant du soutien de famille masculin de la période de l'après Seconde guerre mondiale dans les pays de

l'OCDE. L'attachement de l'enfant à sa mère biologique ou à celle qui la remplace était cultivé comme une valeur, et la majorité des gens considérait que les femmes devaient rester à la maison pour élever leurs jeunes enfants jusqu'à ce qu'ils soient en âge d'aller au jardin d'enfants ou à l'école[3]. Fréquemment, les valeurs et les perceptions de l'enfance ou des rôles des femmes dans la société sont latentes ou ne sont pas exprimées ouvertement. Une analyse soigneuse des discours des pouvoirs publics et de la population est nécessaire pour les dégager et pour évaluer leur compatibilité avec les aspects d'une politique contemporaine de la petite enfance.

- *Les préoccupations sociales et économiques du moment* sont aussi un obstacle ou un encouragement à la nouvelle politique proposée. Les services à la petite enfance – et en effet l'emploi des femmes – sont mis sous pression dans des périodes de récession économique. D'autre part, une élection dans laquelle les questions d'accueil des enfants sont propulsées sur le devant de la scène peut aider à fixer des priorités dans le domaine de la petite enfance et amener les décideurs à s'intéresser à d'autres pays pour avoir des idées nouvelles et applicables.
- *La structure socioéconomique ou la manière coutumière dont la responsabilité du bien-être social et de l'éducation est répartie dans une société entre l'État, le marché et les ménages*. Cette question est analysée plus avant au chapitre 1. Les pays réagissent généralement aux nouveaux discours, soit en les rejetant parce qu'ils sont incompatibles avec leurs propres valeurs et façons de faire ou en les jugeant bien adaptés puis en les absorbant progressivement dans leur propre réalité socioéconomique. Par exemple, la notion d'un service à la petite enfance universel financé principalement par l'État a évolué plus rapidement en Europe qu'aux États-Unis, où l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère de la petite enfance peut être perçue comme une ingérence à la fois dans la prérogative familiale et le marché libre des services.
- *Les structures organisationnelles et la réceptivité du domaine de la petite enfance existant*. Les nouvelles initiatives en matière de politiques ne peuvent se permettre de perturber l'ordre établi dans le pays ciblé, en particulier si des gains et des pertes importants sont en jeu. Par exemple, une proposition visant à professionnaliser et à réglementer les services à la petite enfance se heurtera très certainement à l'opposition des prestataires non agréés, qui constituent un groupe important dans plusieurs pays, à moins qu'on ne les incite à intégrer le système public. Le développement de services de qualité supérieure devra passer d'une façon ou d'une autre par la reconnaissance et la mise à niveau de ces prestataires, et par une meilleure information des parents sur la qualité des services.

La rédaction du *Rapport comparatif* est confiée au Secrétariat – un choix logique à certains égards dans le sens où des membres du Secrétariat participent à tous les examens et de ce fait, peuvent adopter une perspective comparative fondée. Cette tâche représente un fardeau considérable pour les administrateurs de l'OCDE, mais leur confère également de l'influence dans la détermination du programme. La procédure comporte des garanties dans le sens où les rapports sont soumis à des examens par les pairs à l'OCDE, et à un ou deux contrôles rédactionnels dans les pays concernés. Cette procédure pourrait cependant peut-être être renforcée par une consultation plus large et l'organisation de comités de lecture. S'agissant de la politique de la petite enfance ou de la famille, il serait certainement utile de disposer de recommandations politiques éprouvées du point de vue de l'intérêt supérieur des jeunes enfants, de l'égalité hommes-femmes et de l'équité. Par

ailleurs, plusieurs commentateurs ont mis en garde contre les tentatives de transfert « rapide » de politiques, dans le cadre desquelles la recherche et les pratiques des plus grands pays, les concepts d'un groupe linguistique dominant, ou le cadre analytique d'une division de l'OCDE peuvent prendre le dessus (Cohen *et al.* (2004), Mahon (2005), Porter et Webb (2004), Rinno *et al.* (2004).

L'examen de l'OCDE et la recherche transnationale

Des évaluations positives des examens de l'EAJE et la recherche transnationale que cela a généré ne sont pas rares, et les pays continuent de demander des évaluations comparatives dans le domaine de la petite enfance. Le partage d'expériences et de pratiques entre les pays dans des domaines d'intérêt commun est généralement utile, et peut inciter à apprendre des politiques et à innover. Même lorsque les pays n'étaient pas d'accord avec les opinions exprimées par les examinateurs, c'était une nouvelle occasion d'examiner et de clarifier certains critères. Parfois les divergences d'opinions étaient dues à des contextes et des possibilités d'investissement différents, par exemple lorsqu'il s'agissait de définir et d'évaluer la qualité, mais en général les désaccords découlent non pas de différentes appréciations d'une norme particulière à utiliser, comme les taux d'encadrement des jeunes enfants, mais de philosophies sociales et économiques différentes. Les pays qui ont des politiques actives en matière d'égalité hommes-femmes et des stratégies de redistribution efficaces pour aider les familles avec de jeunes enfants offriront souvent des services aux enfants en nombre et de grande qualité.

La conception du rôle de l'État vis-à-vis des familles, de la place des jeunes enfants dans la société, de la notion de services à la petite enfance en tant que bien collectif peut être très différente d'un pays à l'autre. À cet égard, on peut noter que le passage de la question des jeunes enfants de la sphère privée au domaine public s'est fait uniquement au cours des dernières décennies, et dans certains pays ces dernières années uniquement, comme au Royaume-Uni en 1998 avec le lancement de la Stratégie nationale pour l'accueil des enfants (*National Childcare Strategy*), et en Allemagne en octobre 2002, lorsque les pouvoirs publics ont préconisé pour la première fois la création de places pour environ 20 % des jeunes enfants de moins de 3 ans. Les équipes de l'OCDE ont constaté que si le contexte n'est pas propice, les appels à des investissements publics plus importants dans les services aux enfants peuvent susciter l'incompréhension, voire être soupçonnés de nuire à la vie de famille ou à l'approche marchande des services. C'est seulement lorsque l'on prend conscience des changements contemporains intervenus dans la fonction de la famille et dans l'éducation des enfants, et que les services à la petite enfance sont reconnus comme une pierre angulaire de la politique familiale, sociale et éducative que la responsabilité publique vis-à-vis de la qualité des services reçus par les jeunes enfants peut être invoquée avec une certaine crédibilité.

En général, les administrations et les parties prenantes dans les pays visités ont apprécié les examens de la petite enfance réalisés par l'OCDE. Les différents rapports présentent une analyse complète des systèmes des pays à travers lesquels les acteurs nationaux peuvent évaluer leurs politiques et identifier des hypothèses ou des blocages susceptibles d'entraver les avancées. En outre, la nature participative de la procédure d'examen permet aux décideurs nationaux de procéder à un échange de vues avec les experts examinateurs, et de se familiariser avec les principes, les normes et les pratiques courantes dans le domaine de la politique de la petite enfance dans d'autres pays. Les informations de cette nature peuvent permettre d'avoir plus de choix, mais n'en doivent

pas moins être suivies d'une mobilisation de soutiens et d'énergies au niveau national. Dans certains cas également, les fonctionnaires du pays soumis à l'examen ont accueilli les examens comme un moyen de mettre en œuvre un programme de réforme, de mettre en évidence des choix difficiles en matière de politiques, et heureusement, d'annoncer de nouvelles mesures pour faciliter les vies des parents et améliorer la qualité proposée aux enfants.

Notes

1. Les documents rédigés à la suite de chaque atelier sont disponibles en ligne à l'adresse *www.oecd.org/edu/earlychildhood*.
2. Les cadres de source extérieure présentent également des pièges, car ils peuvent induire une définition externe de la situation qui ne tient pas compte des définitions locales de la même réalité et la possibilité d'interprétations contradictoires. Voir par exemple Richards (1985) ou Moss et Pence (1994).
3. De nombreux pays ont mis en place des politiques visant à concilier l'éducation des jeunes enfants par les parents pendant la très importante première année et le désir des femmes de participer pleinement à la société par le biais de leur travail. Les congés parentaux d'une année sont courants désormais, et sont considérés comme faisant partie du régime social et associés à une place d'accueil garantie pour l'enfant lorsque le congé se termine.

Références

Ariès, P. (1962), *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime,* Paris, Éditions du Seuil, Paris.

Cohen, B., P. Moss, P. Petrie et L. Wallace (2004), *A New Deal for Children: Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden,* Policy Press, Royaume-Uni.

Elliott, R., C.T. Fischer et D.L. Rennie (1999), « Evolving Guidelines for Publication of Qualitative Research Studies in Psychology and Related Fields », *British Journal of Clinical Psychology,* vol. 38(3), pp. 215-229.

Gallagher, J.J., R.M. Clifford et K. Maxwell (2004), « Getting from Here to There: To an Ideal Early Preschool System », *Early Childhood Research and Practice,* vol. 6(1), *http://ecrp.uiuc.edu/v6n1/clifford.html*.

Goswami, U. (2004), « Annual Review. Neuroscience and Education » *British Journal of Educational Psychology,* vol. 74(1), pp.1-14.

Howe, K. (2005), « The Question of Education Science: Experimentism *versus* Experimentalism », *Educational Theory,* vol. 55(3), p. 307.

Lindsey, G. (1998), « Brain Research and Implications for Early Childhood Education », *Childhood Education,* vol. 75(2), pp. 97-103.

Mahon, R. (2005), « The OECD and Reconcilation Agenda: Competing Blueprints », in J. Lewis (dir. pub.), *Children, Family Policies and Welfare State Change,* Edwin Elgar, Cheltenham.

Moss, P., C. Owen et J. Stantham (1998), « Informing Ourselves about Early Childhood Services », *Children and Society,* vol. 12, pp. 263-274.

Moss, P. et A. Pence (1994), *Valuing Quality in Early Childhood Services: New Approaches to Defining Quality,* Paul Chapman, Londres.

OCDE (1998), « Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review », OCDE, Paris.

Porter, T. et M. Webb (2004), « The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks », document préparé pour la réunion annuelle de la *International Studies Association,* 17-20 mars, Montréal.

Ramsburg, D. (1997), *Brain Development in Young Children: the Early Years Are Learning Years, www.nldontheweb.org.*

Richards, H. (1985), *The Evaluation of Cultural Action,* Macmillan, Londres.

Rinne, R., J. Kallo et S. Hokka (2004), « Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response », *European Education Research Journal*, vol. 3, n° 2.

Shonkoff, J.P. et D.A. Phillips (dir. pub.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*, National Academy Press, Washington, DC.

ANNEXE C

Données utilisées pour les graphiques

Données pour le graphique 1.1. **Proportion emploi/population des femmes et des hommes de 25 à 34 ans dans les pays de l'OCDE, 1980 et 2004**

	Femmes		Hommes	
	1980	2004	1980	2004
Allemagne	57.9	69.2	89.2	85.1
Australie	49.8	66.7	91.7	85.9
Autriche		74		89.1
Belgique	57.9	74.9	88.5	85.9
Canada	63.5	76.6	89.2	85.3
Corée	35.3	54.6	90.5	83.6
Danemark	78.4	78.1	85.5	84.5
États-Unis	60.7	69.5	88.8	85.9
Finlande	78.4	71.1	89.2	83.7
France	63.5	68.7	93.6	84.2
Hongrie	55	60.1	81.7	84.4
Irlande	34	73	92.9	87.6
Italie	49.5	58.6	90.7	80.9
Mexique	37.6	47.1	94.8	93.6
Norvège	61.5	77.3	88.6	83.9
Pays-Bas	59	75.3	90.1	92
Portugal	57.8	78.3	91.8	86.3
République tchèque	66.7	60.1	94.1	90.1
Royaume-Uni	64.8	72.2	89.5	86.9
Suède	79.5	76.1	93.4	87.5

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active, 2005.

Données pour le graphique 1.2. **Proportions respectives du travail à temps partiel et à temps plein dans l'emploi féminin total, 2004**[1]

	Temps partiel	Temps plein
Allemagne	37	63
Australie[2, 3]	40.8	59.2
Autriche	29.6	70.4
Belgique	34.1	65.9
Canada	27.2	72.8
Corée[2]	11.9	88.1
Danemark	24.3	75.7
États-Unis[4]	18.8	81.2
Finlande	18.2	81.8
France	23.6	76.4
Hongrie	5.1	94.9
Irlande	35.1	64.9
Italie	28.8	71.2
Mexique	27.6	72.4
Norvège	33.2	66.8
Pays-Bas	60.2	39.8
Portugal	14	86
République tchèque	5.2	94.8
Royaume-Uni	40.4	59.6
Suède	20.8	79.2

1. L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles de travail. Du fait de leur nature non contractuelle, les emplois irréguliers ou marginaux mentionnés dans le texte ne sont pas compris dans ces chiffres officiels.
2. Les données portent sur les heures effectives.
3. L'emploi à temps partiel est basé sur les heures effectives dans tous les emplois.
4. Les estimations portent sur les travailleurs salariés uniquement. Les emplois à temps partiel ou occasionnels ne sont pas considérés.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

Données pour le graphique 1.3. **Congé parental réel**

	Congé de maternité (semaines)	Congé parental total (semaines)	Congé parental réel (pondéré par le niveau de rémunération)
Allemagne	14	156	64
Australie[1]		52	17
Autriche	16	104	71
Belgique	15	26	18
Canada[1]	15	35	20
Danemark	18	32	36
États-Unis[1]		52	17
Finlande	17.5	145	99
France	16	156	48
Hongrie	24	104	114
Irlande	18	28	11
Italie	22	48	24
Norvège[1]		43	43
Pays-Bas	16	26	11
Portugal	17	52	20
République tchèque	28	180	73
Royaume-Uni	26	26	25
Suède	12	156	119

Note : Le congé parental réel est calculé en pondérant la durée du congé parental par le niveau de rémunération (congé parental réel = [(congé de maternité en semaines – 14 semaines) * % allocation versée) + (congé parental total en semaines) * % allocation versée].

1. D'après Cleveland et Krashinsky (2003).

Source : Deven et Moss (2005) ; Platenga et Siegel (2004).

Données pour le graphique 1.4. **Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total, hommes et femmes, 2004**[1]

	Hommes	Femmes
Allemagne	6.3	37
Australie[2, 3]	16.1	40.8
Autriche	3.7	29.6
Belgique	6.3	34.1
Canada	10.9	27.2
Corée[2]	5.9	11.9
Danemark	11.6	24.3
États-Unis[5]	8.1	18.8
Finlande	7.7	18.2
France	4.8	23.6
Hongrie	2.2	5.1
Irlande	6.9	35.1
Italie	5.9	28.8
Mexique	8.1	27.6
Norvège	10.3	33.2
Pays-Bas[4]	15.1	60.2
Portugal	5.8	14
République tchèque	1.5	5.2
Royaume-Uni	10	40.4
Suède	8.5	20.8

1. L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles de travail. Les emplois marginaux ou occasionnels occupés en majorité par des femmes ne sont pas inclus dans le graphique.
2. Les données portent sur les heures effectives.
3. L'emploi à temps partiel est basé sur les heures effectives dans tous les emplois.
4. Pour les Pays-Bas, le rapport population/emploi concerne la population âgée de 15 à 64 ans et non la population totale.
5. Les estimations portent sur les travailleurs salariés uniquement.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

Données pour le graphique 1.5. **Proportion emploi/population des hommes et des femmes (25-54 ans), 2004**

	Femmes	Hommes	Total
Allemagne	74.6	84.2	79.5
Australie	68.9	85.7	77.2
Autriche	75.8	87.4	81.7
Belgique	68.8	85.7	77.3
Canada	76.8	86	81.4
Corée	58	88.4	73.4
Danemark	80.6	87.3	84
États-Unis	71.8	86.3	79
Finlande	78.1	83.7	81
France	72	86.7	79.2
Hongrie[1]	67	80.5	73.6
Irlande	65.8	87.6	76.7
Italie	57.8	86.5	72.1
Mexique[2]	48.3	94.3	69.6
Norvège	80	86.2	83.1
Pays-Bas	74.5	90.2	82.5
Portugal	74.9	87.4	81.1
République tchèque	73.4	89.2	81.4
Royaume-Uni	74.2	87.5	80.7
Suède	80.8	85	82.9

1. L'année 1990 se réfère à 1992.
2. L'année 1990 se réfère à 1991.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

Données pour le graphique 1.6. **Population vieillissante et population immigrée dans l'OCDE**

		Population de plus de 65 ans en pourcentage de la population active	
	Population étrangère – Évolution en % entre 1993 et 2002	2005	2020
Allemagne	1.2	36.7	44.5
Australie	0.5	25.2	36.2
Autriche	1.3	33.4	43.7
Belgique	–0.7	39.2	47.2
Canada	2.3	24.9	35.8
Corée	16.3	19.4	36.1
Danemark	4	28.4	39.3
États-Unis	5.8	24.7	33.8
Finlande	8.4	31.2	48.1
France	–1.1	37.6	50.5
Hongrie	–2.2	36.5	49.7
Irlande	7.1	22.6	28.2
Italie	5	46.0	55.7
Mexique		12.7	17.0
Norvège	2.5	27.4	34.8
Pays-Bas	–0.8	27.2	38.0
Portugal	12.8	31.1	35.2
République tchèque	18.9	28.2	44.8
Royaume-Uni	3.1	31.6	39.0
Suède	–0.5	35.0	47.5

Note : Pour l'Australie, le Canada, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, les données ne concernent que la population née à l'étranger. Évolution moyenne annuelle entre 1993 et 2002, sauf pour le Canada (1991 et 2001), la France (1990-1999) la Hongrie (1994-2002), la République slovaque (1995-2002) et les États-Unis (1994-2002).

Source : OCDE (2005), *OCDE en chiffres* et *Panorama de la société*, OCDE, Paris.

Données pour le graphique 1.7. **Incidence des transferts sociaux sur la pauvreté infantile**

	Taux de pauvreté infantile relatifs	
	Avant les impôts et les transferts publics	Après les impôts et les transferts publics
Allemagne	18.2	10.2
Australie	n.d.	n.d.
Autriche	17.7	10.2
Belgique	16.7	7.7
Canada	22.8	14.9
Danemark	11.8	2.4
États-Unis	26.6	21.9
Finlande	18.1	2.8
France	27.7	7.5
Hongrie	23.2	8.8
Irlande	24.9	15.7
Italie	n.d.	n.d.
Mexique	29.5	27.7
Norvège	15.5	3.4
Pays-Bas	11.1	9.8
Portugal	16.4	15.6
République tchèque	15.8	6.8
Royaume-Uni	25.4	15.4
Suède	n.d.	n.d.
Suisse	18.0	4.2

Source : La pauvreté des enfants dans les pays riches, Centre de recherche Innocenti, UNICEF, Florence, 2005.

Données pour le graphique 1.8. **Proportion de parents isolés dans les familles de certains pays de l'OCDE**

	Familles monoparentales dans certains pays de l'OCDE	
	1980	2000
Allemagne	15.2	21.2
Canada	12.7	13.9
Danemark	13.4	18.4
États-Unis	19.5	26.5
France	11.9	17.1
Irlande	7.2	16.7
Japon	4.9	8.3
Pays-Bas	9.6	13
Royaume-Uni	13.9	20.7
Suède	11.2	23.1

Notes : Pour le Canada, l'Irlande et le Royaume-Uni, données de 1981 ; pour la Suède, données de 1985 ; pour la France et les Pays-Bas, données de 1988 et pour l'Allemagne, données de 1991.
Pour les États-Unis, le Danemark et le Royaume-Uni, données de 2001 ; pour l'Irlande, données de 2002.

Source : Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, Columbia University, 2005.

Données pour le graphique 4.1. **Taux d'inscription à une EAJE réglementée et à l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans**

	Taux d'inscription fondés sur le nombre d'enfants							
	Enfants de 3 ans		Enfants de 4 ans		Enfants de 5 ans		Enfants de 6 ans	
	Préprimaire	Primaire	Préprimaire	Primaire	Préprimaire	Primaire	Préprimaire	Primaire
AUS	20	0	62	0	18	73	0	99
AUT	44	0	83	0	94	0	35	61
BEL	99	0	99	0	99	0	5	95
CZE	66	0	90	0	98	0	46	54
DEU	72	0	86	0	87	0	45	49
DNK	83	0	93	0	92	0	99	0
FIN	36	0	45	0	53	0	97	3.3
FRA	101	0	103	0	101	0	1.2	101
GBR	50	0	95	0	0	101	0	100
HUN	73	0	92	0	98	0	72	28
IRL	2.3	1.2	1.5	47	0.8	99	0	99
ITA	100	0	102	0	99	0	1.3	102
KOR	12	0	26	0	47	1	0	93
MEX	21	0	63	0	81	9	1	99
NDL	0	0	73	0	100.2	0	0	99
NOR	77	0	84	0	87	0	1	99
PRT	61	0	81	0	91	1.5	3	101
SWE	79	0	83	0	85	0	97	3
USA	41	0	62	0	75	6	11	85

Source : Base de données sur l'éducation, OCDE, 2005.

Données pour le graphique 4.2. **Taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 3 ans et taux d'accès des enfants de moins de 3 ans aux services d'EAJE agréés**

	Taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 3 ans	Pourcentage d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans des services d'accueil agréés
Allemagne, 2004	47.8	8.6
Australie, 2000	56.7	24.6
Autriche, 2001	71.9	10
Belgique, 2004[1]	59.4	27.6
Canada, 2001[2]	58.7	n.d.
Corée	n.d.	10
Danemark, 1999	76.5	83
États-Unis, 2004	53.1	38
Finlande, 2002	52.1	35.7
France, 2004[3]	49.5	27
Hongrie, 2004	30.5	9.3
Irlande, 2002	51.1	15
Italie, 2004	45.2	18.7
Mexique	n.d.	3
Norvège	18	44
Pays-Bas, 2004	66.4	29
Portugal, 2001	70.8	25
République tchèque, 2004	14.2	0.5
Royaume-Uni, 2003	49.2	26
Suède, 2003	72	66

1. L'inscription à l'école maternelle en Belgique commence à 2 ans et demi et concerne environ 90 % des enfants. Le pourcentage d'enfants inscrits dans des services d'EAJE agréés en Belgique (Flandre) est de 34.2 %.
2. Au Canada, le taux d'inscription des enfants de 0 à 5 ans est de 24 %. Les données sur le taux d'inscription des enfants âgés de 0 à 3 ans ne sont pas disponibles.
3. L'inscription à l'école maternelle commence à 2 ans ; 35 % des enfants y sont admis entre 2 et 3 ans.

Source : Taux d'emploi fournis par EUROSTAT, US Bureau of Labor Statistics et OCDE, *Enfants et employeurs* (vol. 1-4). Informations sur les taux d'inscription fournies par les pays de l'OCDE, 2004.

Données pour le graphique 5.2. **Investissement public dans les services aux familles et aux jeunes enfants, en pourcentage du PIB**

	Total des allocations monétaires	Total des services aux familles	Dépenses publiques au niveau 0 de la CITE	Dépenses publiques totales, en % du PIB
AUS	2.4	0.5	0.07	2.97
AUT	2.4	0.6	0.42	3.42
BEL	1.9	0.4	0.58	2.88
CAN	0.9	0	0.2	1.1
CZE	1.5	0.1	0.43	2.03
DEU	1.1	0.8	0.40	2.55
DNK	1.5	2.3	0.65	4.14
FIN	1.7	1.4	0.34	3.75
FRA	1.5	1.3	0.65	3.2
GBR	1.9	0.3	0.45	2.65
HUN	1.9	0.6	0.73	3.23
IRL	1.4	0.2	0.39	1.85
ITA	0.6	0.3	0.39	1.29
KOR	0	0.1	0.05	0.15
MEX	0.1	0.2	0.52	0.82
NDL	0.7	0.4	0.37	1.47
NOR	1.9	1.3	0.84	4.04
PRT	0.7	0.5	0.30	1.55
SWE	1.8	1.1	0.52	3.42
USA	0.1	0.3	0.38	0.78

Note : Au Danemark et en Suède, les dépenses correspondant au niveau 0 de la CITE – telles qu'elles sont représentées sur le graphique (partie blanche de la barre) – ne couvrent qu'une petite part des dépenses d'EAJE véritablement consacrées par ces pays aux enfants de 1 à 6 ans. Il en est de même pour la Corée, où seules les dépenses du ministère de l'Éducation sont prises en compte.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE/DELSA/ELSA (2004)8.

Données pour le graphique 5.3. **Dépenses publiques consacrées aux services d'EAJE (0 à 6 ans) dans certains pays de l'OCDE**

	Dépenses publiques en % du PIB
Allemagne	0.45
Australie	0.4
Autriche	0.55
Canada	0.25
Danemark	2
États-Unis	0.48
Finlande	1.3
France	1
Hongrie	0.8
Italie	0.43
Norvège	1.7
Pays-Bas	0.45
Royaume-Uni	0.5
Suède	1.7

Note : Estimations tirées des réponses fournies par les autorités de divers pays à une enquête menée par l'OCDE en 2004. Selon les chiffres fournis, le Danemark dépense 2 % de son PIB pour les services aux enfants de 0 à 6 ans et la Suède 1.7 %. Chacun de ces pays – ainsi que la Finlande – alloue aussi 0.3 % supplémentaire (environ) à la classe de préprimaire des enfants de 6 à 7 ans.

Données pour le graphique 5.4. **Dépenses publiques et privées au titre de l'éducation préprimaire (enfants de 3 à 6 ans seulement), en pourcentage du PIB**

	Dépenses publiques en % du PIB	Dépenses privées en % du PIB	Dépenses totales en % du PIB (publiques et privées)
Allemagne	0.4	0.14	0.53
Australie	0.07	0.03	0.1
Autriche	0.42	0.13	0.55
Belgique	0.58	0.01	0.59
Canada	n.d.	n.d.	n.d.
Corée	0.05	0.11	0.16
Danemark	0.65	0.15	0.81
États-Unis	0.38	0.11	0.49
Finlande	0.34	0.03	0.38
France	0.65	0.03	0.67
Hongrie	0.73	0.07	0.79
Irlande	0.39	n.d.	n.d.
Italie	0.39	0.05	0.44
Mexique	0.52	0.08	0.61
Norvège	0.84	0.18	1.02
Pays-Bas	0.37	0.01	0.38
Portugal	0.30	n.d.	0.35
République tchèque	0.43	0.03	0.46
Royaume-Uni	0.45	0.02	0.47
Suède	0.52	0	0.52

Note : Les dépenses pour l'éducation des jeunes enfants en Belgique et en France sont plus élevées que ne l'indique le graphique et elles sont même beaucoup plus élevées pour le Danemark, la Finlande et la Suède. En Belgique et en France, l'éducation des jeunes enfants commence avant 3 ans. Au Danemark, en Finlande et en Suède, il est probable que le graphique n'identifie les dépenses que pour ce qui est considéré comme des services d'éducation gratuits ; par exemple, en Finlande, le chiffre fourni inclut les programmes d'éducation préprimaire pour les enfants de 6 ans (année préscolaire précédant la scolarité obligatoire) dispensés dans les centres d'accueil journalier ou dans des écoles polyvalentes, et l'accueil journalier en centre des enfants de 3 à 5 ans, à partir d'une estimation des dépenses de 50 %. Le Canada n'apparaît pas dans ce tableau car les données ne figurent pas dans l'édition 2005 de *Regards sur l'éducation*. Les dernières données reçues pour le Canada concernent l'année 2000, au cours de laquelle il a consacré 0.2 % de son PIB à l'éducation préprimaire des 3 à 6 ans. Les données pour la Corée ne couvrent que l'éducation dans les jardins d'enfants et n'englobent pas les dépenses publiques dans les systèmes parallèles d'accueil des enfants.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

Données pour le graphique 10.1. **Taux de pauvreté infantile relatifs dans les pays riches**

	Pourcentage d'enfants vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux
Allemagne	10.2
Australie	14.7
Autriche	10.2
Belgique	7.7
Canada	14.9
Danemark	2.4
États-Unis	21.9
Finlande	2.8
France	7.5
Hongrie	8.8
Irlande	15.7
Italie	16.6
Mexique	27.7
Norvège	3.4
Pays-Bas	9.8
Portugal	15.6
République tchèque	6.8
Royaume-Uni	15.4
Suède	4.2
Suisse	6.8

Source : La pauvreté des enfants dans les pays riches, Centre de recherche Innocenti, UNICEF, Florence, 2005.

ANNEXE D

Synthèse des travaux de recherche internationaux justifiant les investissements publics dans l'EAJE

Au cours des dernières décennies, les analyses coûts-avantages ont été une caractéristique importante de la recherche sur la petite enfance, peut-être davantage que dans n'importe quel autre domaine de la politique éducative ou sociale. Pour encourager les investissements publics dans les services à la petite enfance, et en particulier dans les services aux plus jeunes enfants, de nombreuses enquêtes ont été réalisées pour justifier les dépenses publiques. Les paragraphes qui suivent décrivent certains travaux de recherche internationaux, et indiquent que l'investissement dans les services à la petite enfance se traduit non seulement par des avantages avérés pour les enfants et les familles auxquels ils sont destinés, mais aussi pour les gouvernements et les économies nationales. Deux études de l'OCDE de Leseman (2002) et de Cleveland et Krashinsky (2003) ne sont pas décrites ici mais sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE (*www.oecd.org/edu/earlychildhood*).

La recherche sur les coûts-avantages est particulièrement intense aux États-Unis. Certaines études consacrées à des programmes spécifiques sont décrites ci-dessous, mais on peut également consulter le résumé de l'*Economic Policy Institute* par Robert G. Lynch (2004), *Exceptional Returns: Economic, Fiscal and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development*. Plus récemment, d'autres études en provenance des États-Unis incluent, par exemple, les rapports de la Rand Corporation, *The Economics of Investing in Universal Preschool Education in California* (Karoly et Bigelow, 2005) et *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise* (Karoly, Kilburn et Cannon, 2006).

La validité des méthodes de recherche utilisées dans beaucoup de ces études a été mise en doute, comme le fait que les échantillons sont trop petits, ou que dans certaines études les enfants n'étaient pas affectés de façon aléatoire à un programme d'EAJE particulier, ce qui compliquait la distinction entre les effets de la famille et les effets du programme*. Une fois encore, le risque d'appliquer les résultats des études américaines (la majorité) à d'autres pays est soulevé par Penn *et al.* (2006) et d'autres auteurs, mais des études de pays européens (dont les six mentionnées plus loin), d'Australie, de Canada et de Nouvelle-Zélande corroborent ces conclusions. Selon Penn et l'équipe de recherche de l'EPPI (qui fait partie de l'unité de recherche en sciences sociales de l'Institut de

* Comme dans d'autres domaines d'entreprises humaines, la recherche elle aussi crée ses propres orthodoxies. À l'heure actuelle, la recherche sur l'éducation privilégie une méthodologie empruntée au domaine médical, celle des essais aléatoires contrôlés.

l'éducation à l'Université de Londres), parmi les centaines d'études portant sur la question des coûts et des avantages, seules trois sont fiables : « Nous n'avons retenu que trois études consacrées aux retombées économiques à long terme des actions visant la petite enfance » – et ces études américaines ne permettent pas d'extrapoler les résultats portant sur les États-Unis à d'autres pays :

> *« Compte tenu de l'éventail bien plus large des actions mises en œuvre par les pouvoirs publics concernant l'accueil et l'éducation des jeunes enfants au Royaume-Uni et dans d'autres pays de l'OCDE par rapport aux États-Unis, les études longitudinales des coûts et avantages des actions entreprises dans ce domaine apportent peu d'éléments éclairants en dehors du contexte des États-Unis et sont souvent citées d'une manière qui prête à confusion […] Les résultats de ces trois études ne peuvent être mentionnés qu'avec précaution. Si les interventions dans le domaine de la petite enfance peuvent effectivement avoir des effets à long terme, ces études sont fondées sur des estimations de coûts et des projections qui ne s'appliquent pas directement en dehors de la situation des États-Unis […] Il semble peu intéressant d'essayer de transposer des études longitudinales au Royaume-Uni. Outre leur coût et la difficulté d'obtenir des résultats concluants, la notion d'intervention ciblée est en elle-même problématique. Il est néanmoins important d'explorer différents modèles de prestation et de calcul des coûts des services. »*

L'un des membres du groupe d'examen secondaire de l'EPPI, le professeur Gordon Cleveland (Université de Toronto), a publié une critique de la méthodologie de l'EPPI mettant l'accent sur les critères d'inclusion et d'exclusion utilisés par l'équipe, qui n'ont permis de retenir que trois études parmi de très nombreux articles. Les trois études sélectionnées sont les suivantes : la *Perry High/Scope study*, la *North Carolina Abecedarian Early Childhood Intervention* et la *Chicago Child-Parent Centres study* (voir ci-dessous un bref aperçu de chacune). L'équipe de l'EPPI n'a donc pas examiné :

> *« […] les analyses statistiques minutieuses (NICHD, 2005 ; NICHD et Duncan, 2003) consacrées aux effets sur les enfants de l'étude longitudinale du NICHD* (National Institute of Child Health and Human Development) *aux États-Unis. Les membres de l'équipe ne se sont pas non plus penchés sur d'autres résultats positifs extraits de l'étude* Cost, Quality and Child Outcomes study *(Peisner-Feinberg* et al.*, 2001) ni sur d'autres études sur les États-Unis. Ils n'ont pas tenu compte d'études récentes (Lefebvre et Merrigan, 2005) relatives aux conséquences sur l'offre de travail des mères québécoises des réformes du système d'accueil des enfants au Québec (Canada) mises en œuvre en 1997, avec des effets très positifs sur les recettes fiscales (Baker, Gruber et Milligan, 2005). Ils n'ont pas pris en compte les conclusions théoriques et comportementales positives d'Andersson (1992 – Suède), pas plus que les résultats positifs de l'étude de l'EPPE menée au Royaume-Uni (Sylva* et al.*, 2003). Ils n'ont pas tenu compte des études longitudinales mentionnées plus haut sur le programme* Head Start *aux États-Unis. Ils n'ont pas pris en compte les études coûts-avantages (Cleveland et Krashinsky, 1998) qui n'étaient pas fondées sur une expérimentation longitudinale spécifique, mais sur des données relatives aux coûts et avantages recueillies à partir de nombreuses sources. »* (Cleveland, 2006.)

Il est à noter qu'en général, les analyses coûts-avantages sont des exercices techniques, *post factum*, qui portent sur les retombées économiques des programmes soumis à l'étude, mais, jusqu'à une date relativement récente, des questions plus fondamentales n'avaient pas été abordées, par exemple, comment les services de la petite enfance devraient-ils être conceptualisés ? Ou encore, quelle place occupent les enfants et les familles dans ces dispositifs ? Dans un sens, les analyses coûts-

avantages concernent également une question qui a déjà été décidée : la vie de famille a radicalement changé en l'espace de trente ans, et, dans de nombreux pays de l'OCDE, la plupart des enfants n'ont pas un parent à la maison pour s'occuper d'eux toute la journée. Les familles où les deux conjoints travaillent sont désormais la règle et il est peu probable que les familles et la société renoncent dans l'immédiat aux avantages économiques qu'ils tirent de cette évolution. Bon gré, mal gré, les pays sont aujourd'hui contraints de créer des programmes d'EAJE en dehors du foyer familial qui contribuent au bien-être de l'enfant (santé de base et développement cognitif, social et affectif), au bien-être de la famille (emploi et choix parental), à l'égalité entre les sexes et à la cohésion sociale. C'est pourquoi les études plus récentes dont l'objet est de déterminer les types de programme qui justifient des investissements publics peuvent être plus utiles pour les dirigeants. Toutefois, les principales conclusions des analyses coûts-avantages citées plus bas sont très claires : elles soutiennent l'importance des investissements publics conséquents dans les services de la petite enfance.

Analyses montrant les retombées sociales, économiques et en matière d'emploi des investissements

L'étude permanente préscolaire Perry

L'étude permanente *Perry Pre-school* (Berrueta-Clement *et al.*, 1984 ; Schweinhart *et al.*, 2005 ; Belfield *et al.*, 2005) évalue les retombées éducatives et économiques d'un programme préscolaire de grande qualité intitulé *High/Scope* sur un échantillon d'enfants afro-américains. Les principales conclusions sont que les enfants du programme Perry Pre-school ont de meilleurs dossiers scolaires, qu'ils entrent plus facilement sur le marché du travail et qu'ils ont des revenus plus élevés que le groupe témoin d'enfants semblables. Dans une analyse coûts-avantages des données, Barnett (1996) a estimé que le rapport coûts-avantages des investissements dans le programme était de 1.7.

L'étude Zurich de Müller et Kucera-Bauer (2001)

L'étude Müller Kucera-Bauer intitulée *Costs and Benefits of Childcare Services in Switzerland – Empirical Findings from Zurich* (2001) montre que l'investissement public annuel de 18 millions CHF de la ville dans les services à la petite enfance est compensé par quelque 29 millions de recettes fiscales supplémentaires et des dépenses réduites en aide sociale (Müller Kucera et Bauer, 2001). Lorsque des services d'accueil abordables étaient disponibles, le nombre d'heures travaillées par les femmes était pratiquement multiplié par deux, en particulier dans les foyers monoparentaux avec un enfant ou plus. En un mot, les services de garde d'enfants financés sur fonds publics se traduisaient par : *i)* une productivité et des gains accrus du fait du maintien en poste de travailleurs productifs ; *ii)* des contributions plus élevées à la sécurité sociale et à l'épargne ; *iii)* une dépendance moindre aux aides sociales à la fois pendant la vie active et à l'âge de la retraite (sans des services de garde d'enfants abordables, de nombreuses familles passeraient sous le seuil de la pauvreté).

La North Carolina Abecedarian Early Childhood Intervention *(2003)*

La *North Carolina Abecedarian Early Childhood Intervention*, qui a débuté en 1972, a fait l'objet de nombreuses études. Les différentes recherches témoignent de résultats cognitifs et sociaux positifs pour les enfants (pour la plupart défavorisés) participant au projet, dont certains ont été admis dans des programmes universitaires de quatre ans. Une étude

coûts-avantages réalisée par le *National Institute for Early Education Research* (Masse et Barnett, 2002) publiée en 2003 conclut que chaque dollar investi dans l'enseignement préscolaire à plein temps et de grande qualité pendant toute l'année générait un rendement de 4 USD pour les enfants, leurs familles et l'ensemble des contribuables. Les conclusions de l'étude sont entre autres que :

- Les participants devraient gagner environ 143 000 USD de plus au cours de leur vie que ceux qui n'ont pas participé au programme.
- Les mères des enfants participants devraient également pouvoir compter sur 133 000 USD de revenus en plus au cours de leur vie.
- Les districts scolaires devraient pouvoir faire plus de 11 000 USD d'économies par enfant car les participants risquent moins d'avoir besoin d'un enseignement spécial ou de rattrapage.
- La prochaine génération (les enfants des enfants du projet *Abecedarian*) devraient gagner près de 48 000 USD de plus au cours de leur vie.

Deux études en Californie (2001)

Le premier rapport, *The Economic Impact of the Childcare Industry in California*, du *National Economic Development and Law Center* évalue l'incidence de l'industrie des services d'accueil des enfants agréés sur l'économie de la Californie. En examinant des facteurs tels que les recettes du secteur, la création d'emplois et les gains de productivité des employés, le rapport offre le tableau d'un secteur d'activité générant plusieurs milliards de dollars et jouant un rôle majeur dans le dynamisme économique de l'état. En dehors du fait qu'elle permettait aux parents de travailler et d'avoir des revenus plus élevés, l'industrie des services d'accueil des enfants contribuait pour 65 milliards USD à la valeur totale de biens et services produits en Californie – juste un peu plus de quatre fois autant que l'industrie cinématographique. Les services de garde d'enfants agréés employaient 123 000 personnes, dont le personnel enseignant et non enseignant, et 86 000 autres personnes dans les transports, l'édition, la fabrication, la construction, les services financiers, l'immobilier et l'assurance (NEDLC, 2001).

Le rapport de 2001 sur les avantages générés par les services d'accueil des enfants au Californie a été renforcé par une étude récente sur un système préscolaire universel financée par la Rand Corporation : *The Economics of Investing in Universal Pre-school Education in California* (Karoly et Bigelow, 2005). Les auteurs estiment que si le quart seulement des enfants californiens issus des milieux les plus pauvres suivait une année d'éducation préscolaire – autrement dit, les 75 % restants n'en bénéficieraient pas – les Californiens pourraient encore tabler sur un gain de presque 2 USD pour chaque dollar investi. Les enfants qui suivent une éducation préscolaire ont plus de chances de mieux réussir à l'école et d'aller jusqu'au diplôme de l'enseignement secondaire, ils risquent moins d'être condamnés pour infractions et ont plus de chances de gagner davantage une fois adultes. Tout cela permet d'économiser des fonds publics et de générer des recettes fiscales supplémentaires. Les auteurs analysent également les effets probables sur les familles de la classe ouvrière et sur les enfants issus des classes moyennes, qui connaissent nombre des problèmes des enfants de milieux défavorisés. La moitié de tous les enfants qui redoublent une classe et la moitié de tous les jeunes qui abandonnent l'école secondaire viennent de familles situées dans les 60 % intermédiaires de l'échelle des revenus. Tous les avantages de l'éducation préscolaire que tirent les

enfants de ces familles génèrent des retours sur investissement encore plus élevés : de 2.62 à 4 USD selon les hypothèses retenues sur les avantages de l'éducation préscolaire.

Les auteurs jugent prudente leur estimation de 2 à 4 USD de gains en Californie parce qu'ils ne tiennent pas compte des économies qui résulteraient des effets favorables d'une éducation préscolaire universelle sur la diminution des aides sociales consenties au cours de la vie et sur l'amélioration de la santé. Même si les hausses initiales des résultats disparaissaient au bout du compte, d'autres avantages persisteraient à des âges plus avancés, notamment des taux d'obtention du diplôme d'enseignement secondaire plus élevés, moins de délinquance et d'infractions et des revenus supérieurs à l'âge adulte.

L'analyse coûts-avantages canadienne (1998)

L'analyse coûts-avantages canadienne publiée en 1998 par une équipe d'économistes à l'Université de Toronto donne une estimation des coûts et avantages de la mise en place d'un système national de services de garde d'enfants de qualité pour le Canada (Cleveland et Krashinsky, 1998). Même si les auteurs se montrent prudents quant à la portée des externalités positives, ils concluent que l'investissement public substantiel envisagé générerait des bénéfices nets importants pour la société canadienne, les bénéfices dépassant les coûts d'environ 2 pour 1. Les avantages pour les enfants utilisant le services et les avantages pour les mères et les familles découlant d'un emploi permanent revenaient chacun à environ la moitié des avantages obtenus.

Études sur le marché de l'emploi/les impôts : l'exemple de la Norvège, du Royaume-Uni et du Canada

Études sur le marché de l'emploi/les impôts. La fourniture de services d'éducation et d'accueil a permis à la plupart des pays de l'OCDE ces dernières décennies de maintenir la participation des femmes au marché du travail, ce qui s'est traduit par un élargissement de la base d'imposition. En Norvège la participation des femmes a augmenté, passant d'environ 50 % en 1972 à bien au-dessus de 80 % en 1997 (*Statistics Norway*, 2002). En particulier, la participation des femmes de 25 à 40 ans a beaucoup augmenté.

L'estimation récente des futurs avantages économiques pour l'économie britannique générés par des services d'EAJE en développement au Royaume-Uni réalisée par PricewaterhouseCooper (2004) indique une augmentation du PIB se situant entre 1 et 2 % du fait d'un taux d'emploi des femmes plus élevés (il est actuellement de 69 %) et de taux d'emploi à vie accrus.

La politique des services de garde à 5 CAD par jour et l'offre de travail des mères : résultats d'une expérience canadienne (Lefebvre et Merrigan, 2005). En 1997, le gouvernement provincial du Québec a mis en œuvre une nouvelle politique des services de garde d'enfants prévoyant des places pour une contribution des parents réduite de 5 CAD par jour et par enfant pour les enfants âgés de 4 ans, dans des services d'accueil agréés par le ministère de la famille. Le gouvernement a ensuite réduit l'âge requis : en septembre 2000, tous les enfants de 0 à 59 mois (non inscrits dans un jardin d'enfants) pouvaient bénéficier de cette mesure, et le nombre de places partiellement subventionnées est passé de 77 000 en 1998 à 163 000, totalement subventionnées à la fin 2002. En utilisant des données annuelles (1993 à 2002) tirées de l'enquête de Statistique Canada sur la dynamique du travail et du revenu, cette étude présente une estimation de l'incidence de la politique des services de garde

sur l'offre de travail des mères québécoises d'enfants en âge préscolaire, de 0 à 5 ans. Les auteurs analysent les répercussions de la politique sur les résultats suivants : le taux d'activité, le nombre annuel de semaines et d'heures de travail, le revenu salarial annuel et le nombre d'emplois à temps plein des mères ayant déclaré travailler pendant l'année de référence. Les résultats donnent à penser que la politique des services de garde, alliée à l'ouverture des jardins d'enfants publics pendant toute la journée et non à temps partiel comme précédemment, a eu un impact profond et statistiquement significatif sur l'offre de travail des mères québécoises d'enfants en âge préscolaire.

Analyses indiquant les retombées pour l'éducation de l'investissement dans la petite enfance

Suède : l'étude d'Andersson (1992)

L'étude pionnière d'Andersson sur les enfants suédois en 1989 et 1992 fournit des informations sur les effets cognitifs et sociaux sur les enfants à long terme d'un système d'EAJE de qualité. La première étude portait sur des enfants alors âgés de 8 ans, parmi un échantillon de 128 familles habitant dans des zones de ressources faibles et intermédiaires des deux plus grandes villes de Suède. Dans la seconde étude, les enfants ont alors 13 ans, les facteurs tels que le milieu familial, le sexe de l'enfant, son intelligence naturelle et ses résultats à 8 ans sont statistiquement neutralisés. L'analyse montre alors que plus tôt un enfant entre dans un centre ou un système d'accueil familial de jour, plus les retombées positives seront fortes sur ses résultats à 13 ans. Les enfants entrant dans un service d'accueil dans leur seconde année de vie ou plus tôt obtiennent des résultats scolaires de 10 à 20 % supérieurs à l'âge de 13 ans que les enfants gardés exclusivement à la maison. Andersson en conclut que « l'entrée précoce dans un service d'accueil préfigure généralement un adolescent créatif, socialement confiant, populaire, ouvert et indépendant » (pp. 32-33).

L'enquête nationale française (1992)

En France, une enquête nationale comparant les enfants qui avaient fréquenté une maternelle pendant un, deux ou trois ans avant d'entrer à l'école primaire a montré que les résultats à l'école primaire sont liés au temps passé dans l'enseignement préprimaire, même après vérification des caractéristiques de leur milieu (Jarousse, Mingat et Richard, 1992). Chaque année d'école maternelle réduisait la probabilité de redoublement de la première année de primaire des enfants, en particulier ceux issus de foyers défavorisés.

L'étude américaine Success for All *(2002)*

Success for All*: long-term effects and cost-effectiveness* (Borman et Hewes, 2002). *Success for All* est un programme complet de réforme de l'école élémentaire visant à promouvoir une réussite scolaire précoce chez les enfants à risque. Il est largement reproduit aux États-Unis et profite à plus de 1 million d'enfants dans 2 000 écoles. En dehors du fait qu'il propose des programmes d'éducation préscolaire et de maternelle intensifs, il prévoit des mécanismes pour favoriser la création de liens plus étroits entre la maison et l'école, et pour résoudre des problèmes sociaux, comportementaux et de santé. En ce qui concerne les groupes témoins, et pour le même coût, les enfants participant à *Success for All* sortent de l'école élémentaire plus jeunes, apprennent mieux, redoublent moins et sont moins

placés dans des classes d'enseignement spécial. Les auteurs indiquent que pour que la réussite se poursuive, des programmes similaires doivent être appliqués dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle du secondaire.

L'étude sur les Chicago Child-Parent Centers *(2002)*

Titre I, *Chicago Child-Parent Centers* (Reynolds *et al.*, 2002). Ouverts en 1967, les centres se situent dans des écoles publiques et apportent un soutien éducatif et familial aux enfants issus de familles à faibles revenus âgés de 3 à 9 ans. À l'aide des données de la *Chicago Longitudinal Study* et d'un groupe témoin d'enfants nés en 1980, Reynolds et son équipe montrent que la participation aux centres avait un rapport très net avec de meilleurs résultats scolaires, des taux de réussite plus élevés, des taux inférieurs de cours de rattrapage, de délinquance juvénile et de maltraitance infantile. Les analyses coûts-avantages indiquent que le programme offre un important retour sur investissement pour chaque dollar investi, par le biais d'un bien-être économique et de recettes fiscales croissants, et en réduisant les dépenses publiques en cours de rattrapage, en justice criminelle et en nombre de victimes de crimes.

L'étude longitudinale néo-zélandaise Twelve Years Old and Competent *(de 1992 à ce jour)*

La plus récente itération de l'étude permanente néo-zélandaise intitulée *Twelve Years Old and Competent* – une partie de l'étude longitudinale intitulée *Competent Children/ Learners* lancée en 1992 – montre qu'à l'âge de 12 ans, les enfants qui ont bénéficié d'une éducation préscolaire de grande qualité sont meilleurs en lecture et en mathématiques que ceux qui ont eu une éducation préscolaire de moindre qualité. Il est important de noter qu'il a été prouvé que ces fossés se creusaient à mesure que les enfants grandissaient, même si l'on ne tenait pas compte du revenu familial et des niveaux d'instruction des parents (New Zealand Council of Educational Research, 2004 – *www.nzcer.org.nz*).

La National Evaluation of Early Head Start *américaine (2003)*

Le projet *National Evaluation of Early Head Start* (EHS) demandé par le Congrès – une évaluation aléatoire à grande échelle de la mission publiée en 2003 – a conclu que l'EHS avait des incidences positives dans les domaines associés à la réussite des enfants à l'école, à la capacité des familles à subvenir à leurs propres besoins et au soutien parental au développement des enfants. L'évaluation soulignait le fait que l'EHS produisait des résultats significatifs du point de vue statistique du développement cognitif et linguistique des enfants, et que les enfants qui participaient avaient des interactions plus positives avec leurs parents. L'EHS aidait les parents à se rapprocher de l'autosuffisance. En particulier, l'EHS augmentait la participation des parents à l'éducation et aux activités de formation professionnelle.

L'étude longitudinale EPPE réalisée au Royaume-Uni (1997-2007)

Le projet *Effective Provision of Pre-School Education* (EPPE) est une étude longitudinale britannique portant sur le développement (intellectuel et social/comportemental) d'un échantillon national de jeunes enfants âgés de 3 à 7 ans. Outre l'étude des effets des services préscolaires sur le développement des jeunes enfants, l'EPPE s'intéresse aux

caractéristiques des pratiques efficaces (Sylva *et al.*, 2003). Les conclusions importantes sont les suivantes :

- *Une expérience préscolaire, par opposition à son manque, améliore le développement des enfants*. La durée de la préscolarisation est importante, un début plus précoce ayant un rapport avec un meilleur développement intellectuel et une meilleure sociabilité. La fréquentation à plein-temps n'engendrait pas de meilleurs résultats que l'accueil à temps partiel. Les enfants défavorisés en particulier retirent d'importants avantages d'expériences préscolaires de bonne qualité, en particulier s'ils fréquentent des centres qui accueillent un mélange d'enfants issus de milieux sociaux différents.
- *La qualité des programmes a un rapport direct avec un meilleur développement intellectuel/cognitif et social/comportemental chez les enfants*. Les établissements qui emploient du personnel avec des qualifications plus élevées, en particulier ceux qui comptent de nombreux enseignants formés, offrent une meilleure qualité et les enfants qu'ils accueillent font davantage de progrès. Une pédagogie efficace s'intéresse notamment au développement social ainsi qu'à une interaction traditionnellement associée au terme d'« enseignement », la fourniture d'environnements d'apprentissage enrichissants et le « *sustained shared thinking* » pour élargir l'apprentissage des enfants.
- *Le type d'établissement préscolaire est important*. Les enfants font généralement davantage de progrès intellectuels dans des centres totalement intégrés et dans des écoles maternelles.
- *L'importance de l'apprentissage à domicile*. La qualité de l'environnement d'apprentissage qu'est le domicile (où les parents s'emploient à avoir des activités avec les enfants) favorise le développement intellectuel et social de tous les enfants. Même si la classe sociale et les niveaux d'instruction des parents avaient un rapport avec les résultats de l'enfant, la qualité de l'apprentissage à la maison était plus importante que la classe sociale. Ce n'est pas ce que sont les parents mais ce qu'ils font qui est le plus important.

Résumé

Il existe de solides justifications sociales, économiques, et éducatives en faveur de l'établissement et du maintien de réseaux nationaux de services à la petite enfance, appuyées notamment par les recherches d'éminents économistes ou instituts (ESO/Swedish Finance Ministry Report, 1999 ; Sen, 1999 ; Urrutia, 1999 ; Van der Gaag, 2002 ; Vandell et Wolfe, 2000 ; Verry, 2000 ; Heckman et Carneiro, 2002, NEPI 2004, etc.). Avec la mise en place de ces services, de nombreux emplois sont créés, les recettes fiscales augmentent, et d'importantes économies sont réalisées dans les dépenses d'éducation et les coûts sociaux ultérieurs, si les enfants – notamment ceux qui sont issus de milieux à risque – bénéficient de possibilités de développement appropriées suffisamment tôt dans la vie, et que l'on continue de mettre en place avec soin les programmes scolaires dans le primaire et le secondaire. Plus récemment, une étude de l'OCDE (2005) a montré certaines corrélations entre le nombre d'années passées dans l'éducation préscolaire et les résultats scolaires ultérieurs.

Toutefois, la question de la *qualité* des services de la petite enfance est cruciale (voir par exemple Sylva *et al.*, 2003 ; Vandell, 2004). Le résumé suivant, extrait de *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*, du United States National Research Council and Institute of Medicine (Shonkoff et Phillips, 2000), présente une évaluation des effets de la qualité des services d'accueil des enfants, et

décrit certaines de ses principales caractéristiques. L'évaluation s'appuie sur un examen critique de diverses études récentes :

> *« […] la relation positive entre la qualité des services d'accueil des enfants et pratiquement toutes les facettes du développement des enfants qui ont été étudiées représente l'une des conclusions les plus constantes de la science du développement. Si des services d'accueil médiocres sont associés à des résultats moins positifs en termes de développement, les services d'accueil de qualité sont en revanche associés à des qualités que tous les parents souhaitent voir chez leurs enfants : coopération avec les adultes, capacité d'instaurer et de maintenir des échanges fructueux avec leurs pairs, compétences précoces en mathématiques et en lecture… La stabilité des prestataires d'EAJE semble particulièrement importante pour le développement social des jeunes enfants, ce qui peut s'expliquer par les liens créés entre les enfants et des prestataires plus stables. S'agissant des résultats cognitifs et linguistiques, l'environnement verbal que les prestataires créent semble constituer un élément essentiel de l'accueil des jeunes enfants. » (pp. 313-31)*

On peut également tenir compte des conséquences d'investissements insuffisants dans les services. Sans des investissements et un pilotage importants de l'État dans ce domaine, il en résultera une offre insuffisante de services pour ceux qui en ont le plus besoin, ce qui se traduira par un nombre accru d'enfants avec des besoins spéciaux et des difficultés d'apprentissage, un manque d'équité pour les familles les plus pauvres et une qualité globalement médiocre de l'offre.

Dans le même temps, il ne serait pas raisonnable d'attendre des programmes en faveur de la petite enfance – même les meilleurs – qu'ils garantissent la réussite personnelle ou l'égalité sociale. Même si la petite enfance est une étape importante du cycle de la vie, un bon départ peut être rapidement affaibli par une éducation primaire médiocre, une situation familiale défavorable, une communauté qui connaît des troubles ou le préjudice social ou sur le marché du travail. En somme, il est plus réaliste de considérer l'accueil et l'éducation de la prime enfance du point de vue de la société, comme une variable petite mais importante des systèmes complexes et interdépendants qui régissent les résultats des individus, des économies et des sociétés.

Références

Andersson, B.-E. (1992), « Effects of Day Care on the Cognitive and Socio-emotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish School Children », *Child Development,* vol. 63, pp. 20-36.

Baker, M., J. Gruber et K. Milligan (2005), « Universal Child care, Maternal Labor Supply, and Family Well-being », National Bureau of Economic Research Working Paper 11832, Cambridge, Massachusetts *(www.nber.org/papers/w11832)*.

Barnett, W.S. (1996), *Lives in the Balance: Age-27 Benefit-cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program,* Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation, 11, High/Scope Press, Ypsilanti, MI.

Belfield, C., M. Nores, W.S. Barnett et L. Schweinhart (2005), *Updating the Benefit-cost Analysis of the High/Scope Perry Pre-school Programme through Age 40,* Educational Evaluation and Policy Analysis, vol. 27(3), pp. 245-262.

Berrueta-Clement *et al.* (1984), *Changed Lives: the Effects of the Perry Pre-school Programme on Youths through Age 19,* High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, MI.

Borman, G.D. et G. Hewes (2002), « The Long-term Effects and Cost-effectiveness of *Success for All* », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 24, pp. 243-266.

Cleveland, G. (2006), communication personnel, mai.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (1998), *The Benefits and Costs of Good Child Care: The Economic Rationale for Public Investment in Young Children,* University of Toronto Centre for Urban and Community Studies, Child Care Resource and Research Unit, Toronto.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries,* OCDE, Paris, *www.oecd.org/document/3/0,2340, en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html.*

ESO (1999), *Day Care and Incentives – A Summary,* Swedish Finance Department, Stockholm.

van der Gaag, J. (2002), *From Child Development to Human Development,* Université d'Amsterdam, Faculté d'économie et d'économétrique, Amsterdam.

Heckman, J. et P. Carneiro (2002), « Human Capital Policy », NBER Working Papers 9495, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA.

Jarousse, J.P., A. Mingat et M. Richard (1992), « La scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux », *Education et Formation,* ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Paris, avril-juin.

Karoly, L.A. et J.H. Bigelow (2005), *The Economics of Investing in Universal Pre-school Education in California,* RAND Corp, Santa Monica, CA.

Karoly, L.A., R.M. Kilburn et J.S. Cannon (2006), *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise,* RAND Corp, Santa Monica, CA.

Lefebvre, P. et P. Merrigan (2005), *Low -fee ($5/day/child) Regulated Child Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada,* Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE Working Paper 05-08).

Leseman, P. (2002), *Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds,* OCDE, Paris, www.oecd.org/document/3/0,2340, en_2649_201185_27000067_1_1_1_1,00.html.

Lynch, R.G. (2004), *Exceptional Returns: Economic, Fiscal and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development,* EPI, Washington, DC.

Masse, L.N. and S. Barnett (2002), *A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention,* NIEER, NJ.

Müller Kucera, K. et T. Bauer (2001), *Costs and Benefits of Child care Services in Switzerland – Empirical Findings from Zurich.*

National Economic Development and Law Centre (NEDLC) (2001), *The Economic Impact of the Child Care Industry in California,* Oakland, CA.

NICHD, Early Child Care Research Network (2005) (dir. pub.), *Child Care and Child Development: Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development,* The Guildford Press, New York, NY.

NICHD, Early Child Care Research Network et G.J. Duncan (2003), « Modeling the Impacts of Child Care Quality on Children's Pre-school Cognitive Development », *Child Development,* vol. 74(5), pp. 1454-1475.

OCDE (2005), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE,* OCDE, Paris.

Peisner-Feinberg, E.S., M.R. Burchinal, R.M. Clifford, M.L. Culkin, C. Howes, S.L. Kagan, et N. Yazejian (2001), « The Relation of Pre-school Child care Quality to Children's Cognitive and Social Developmental Trajectories through Second Grade », *Child Development,* vol. 72:5, pp. 1534-1553.

Penn, H. *et al.* (2006), « What is Known about the Long-term Economic Impact of Centre-based Early Childhood Interventions? », EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, Londres.

PricewaterhouseCooper (2004), *Universal Pre-School Child care Provision: Towards a Cost-benefit Analysis for the United Kingdom,* PWC, Londres.

Reynolds, A.J., J.A. Temple, D.L. Robertson et E.A. Mann (2002), « Age 21 Cost-benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centres », *Educational Evaluation and policy Analysis,* vol. 24(4), pp. 267-303.

Schweinhart, L.J., H.V. Barnes et D.P. Weikart (1993), *Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 27,* monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 10, High/Scope Press, Ypsilanti, MI.

Schweinhart, L.J., J. Montie, Z. Xiang, W.S. Barnett, C.R. Belfield et M. Nores (2005), *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Pre-school Study through Age 40,* High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, MI.

Sen, A. (1999), *Investing in Early Childhood: its Role in Development,* Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Shonkoff, J. et D. Phillips (2000) (dir. pub.), *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development,* National Academy Press, Washington, DC.

Sylva, K., E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, B. Taggart et K. Elliot (2003), *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-School Period,* Institute of Education, University of London and Sure Start, Londres.

Urrutia, M. (1999), *The Impact of Early Childhood Intervention Programmes on Economic Growth and Equity,* Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Vandell, D.L. (2004), « Early Child Care: The Known and the Unknown », *Merrill Palmer Quarterly Journal of Developmental Psychology,* vol. 50:3, pp. 387-414.

Vandell, D.L. et B. Wolfe (2000), *Child Care Quality: Does it Matter and Does it Need to be Improved?,* United States Department of Health and Human Services, Washington, DC.

Verry, D. (2000), « Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care », *International Journal of Educational Research,* vol. 33, n°. 1, pp. 95-122.

ANNEXE E

Profils pays
Survol des systèmes d'EAJE dans les pays participants

Introduction

Le but de cette annexe est de proposer un aperçu comparatif des divers systèmes d'EAJE dans les pays ayant participé à l'examen. Dans la mesure du possible, un profil commun, comportant les éléments descriptifs suivants, a été défini :

- *Autorités de tutelle* : Ce sont les ministères compétents.
- *Contexte* : Cette rubrique s'intéresse en particulier au taux d'activité des femmes (temps plein et temps partiel, et taux d'activité des mères d'enfants de moins de 6 ans, en général), ainsi qu'aux dispositifs de congé parental.
- *Accès et services* : Cette section donne des informations sur le fonctionnement et le taux de couverture des services destinés aux différentes tranches d'âge et catégories d'enfants : enfants ayant des besoins spécifiques, issus de familles à faibles revenus et enfants bilingues, notamment.
- *Qualité* : La section sur la qualité est la plus fournie dans la plupart des profils pays. Elle analyse les agréments et la réglementation, le financement, le personnel et sa formation, les conditions de travail, les ratios d'encadrement, les programmes et la pédagogie, le suivi, l'évaluation et la recherche, ainsi que la participation des parents et de la communauté.
- *Questions soulevées par l'OCDE* : Il s'agit des aspects problématiques dont font état les différentes Notes par pays.
- *Avancées* : Ce sont les évolutions observées par les équipes d'examinateurs de l'OCDE dans le cas des pays concernés par un deuxième examen, ou annoncées plus récemment par les autorités des différents pays.

Nous espérons que ces éléments descriptifs offrent un aperçu des caractéristiques actuelles de chaque pays et que, lorsque l'on les considère à la lumière des différents chapitres de l'ouvrage, ils renseignent sur les spécificités de chaque système. Chaque profil est précédé d'une rapide synthèse, qui donne une vue d'ensemble des principaux indicateurs de l'EAJE dans les pays concernés.

Les principales sources d'information utilisées pour ces profils sont les Rapports de base sur la politique et l'organisation de l'EAJE, élaborés par chaque pays en vue de

préparer les examens de l'OCDE, les Notes par pays rédigées par les équipes d'experts de l'OCDE qui se sont rendues dans les différents pays, l'enquête sur l'EAJE menée en 2004 par la Division de l'éducation de l'OCDE, la base de données de l'OCDE sur les statistiques de la main-d'œuvre, les chiffres EUROSTAT sur le taux de fécondité (*www.europa.eu.int*), les publications annuelles de l'OCDE, telles que *Panorama de la société, Regards sur l'éducation, Perspectives de l'emploi* et enfin le rapport 2005 de l'UNICEF sur *La pauvreté des enfants dans les pays riches* (Innocenti Centre, Florence). Ces sources sont facilement consultables sur leur site Internet. L'annexe A propose une vue d'ensemble des termes employés et le chapitre 4 décrit les principales formes de l'EAJE dans les pays examinés (en particulier le tableau 4.1).

Les différentes rubriques

Autorités de tutelle

La première rubrique, qui porte sur les *autorités de tutelle*, indique quels ministères sont compétents en matière d'EAJE, et s'il existe une décentralisation des responsabilités. Elle donne non seulement des informations factuelles sur la répartition des responsabilités, mais permet aussi de déterminer si une politique unifiée est en place pour les enfants de 0 à 6 ans, ou si les structures administratives perpétuent la division traditionnelle entre accueil et éducation. Ce second aspect est crucial, car lorsque les pays choisissent de coordonner ou d'unifier leurs autorités de tutelle, cela signifie généralement qu'ils souhaitent adopter une approche plus cohérente et rigoureuse des services à la petite enfance. L'intégration des services destinés aux enfants de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans au sein d'un seul ministère ou d'un seul organisme va de pair avec une vision plus claire des politiques d'EAJE, ainsi qu'avec un financement et une gestion plus efficaces.

Contexte

Nous avons sélectionné plusieurs indicateurs contextuels qui influent sur l'organisation des services à la petite enfance. La *population du pays*, son *taux de fécondité* et sa *population actuelle d'enfants de moins de 6 ans* donnent au lecteur une idée des difficultés auxquelles certaines autorités nationales se heurtent (par exemple au Mexique) lorsqu'elles s'efforcent de donner accès aux différents services. La richesse d'un pays est également un paramètre important, l'indicateur retenu étant le *PIB par habitant*. L'*âge de la scolarité obligatoire* constitue un autre élément à prendre en compte dans la planification des services, ainsi que le *niveau des dépenses sociales* et le *taux de pauvreté infantile*. En effet, l'augmentation disproportionnée des taux de pauvreté infantile témoigne non seulement d'un échec de la démocratie sociale, mais sape également les efforts déployés par les systèmes destinés à la petite enfance et les systèmes éducatifs. Les effets des mesures prises (ou leur absence) sur l'égalité des sexes constituent un autre indicateur essentiel de l'efficacité de la politique d'EAJE d'un pays.

La participation des femmes à la population active : Bien que les femmes continuent de représenter la plus forte proportion des emplois à temps partiel, leur taux d'activité affiche une progression remarquable depuis une dizaine d'années. Ce taux va de 42.8 % au Mexique (emploi formel) à 76.6 % en Suède. Le travail des femmes a une incidence considérable sur le budget familial et contribue au bien-être global des familles et des jeunes enfants. Dans le même temps, les sociétés tardent à reconnaître que l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi et dans le monde du travail doit devenir une réalité : les femmes ont une probabilité trois fois supérieure aux hommes de travailler à temps partiel

et ce sont en général elles qui, pour élever leurs enfants, sacrifient leur carrière, leur rémunération et leur pension de retraite à venir. Afin de remédier à cette situation, les pays doivent notamment s'attacher à faire respecter le droit des femmes à l'égalité de traitement, proposer des services d'accueil des tout-petits et reconnaître que le congé parental doit être rémunéré.

Congé de maternité et congé parental : Bien que problématique à certains égards, un dispositif bien établi pour le congé de maternité et le congé parental améliore la qualité des soins apportés à un enfant durant sa première année de vie. En l'absence d'un tel dispositif, les mères sont obligées de recourir à des systèmes informels et non réglementés ou de cesser de travailler, en particulier dans les pays où les services d'EAJE sont peu développés pour les enfants de 0 à 3 ans. En revanche, les pays qui financent correctement le congé parental semblent offrir plus de choix aux parents, réduire le nombre de dispositifs d'accueil non réglementés et, au moins dans certains pays, afficher un fort taux d'activité des femmes. Tout le problème consiste à mettre en place des politiques efficaces concernant le congé parental. Cette question est examinée dans le corps du texte.

Accès et services

La section sur *l'accès et les services* décrit les structures et les caractéristiques des services d'EAJE. Lorsqu'il existe plusieurs autorités de tutelle, le clivage organisationnel et conceptuel entre « l'accueil des enfants » et « l'éducation préprimaire » est profond. Dans les systèmes marchands, où les grands prestataires privés à but lucratif sont nombreux, les inégalités d'accès, les différences de qualité et les disparités de salaires et de formation constituent des problèmes récurrents. Sans une gestion stricte du secteur au niveau de l'État, les familles risquent de rencontrer des niveaux d'accès et de qualité très différents en fonction de la localité et de leur revenu. Le contraste est encore plus saisissant dans les grandes fédérations, comme le Canada, où les différences d'accès entre provinces/territoires peuvent être considérables. La plupart des pays accordent une attention croissante à l'intégration des services d'EAJE afin de renforcer la cohérence entre la dimension horizontale de l'accueil, de l'éducation, de la santé et du bien-être, ou entre les niveaux verticaux (offre centrale, décentralisée, privée et associative/bénévole). Le niveau de cohérence est souvent déterminant pour la qualité et montre l'intérêt (ou le manque d'intérêt) de l'État.

Taux d'accès : Cette rubrique présente les taux d'accès des jeunes enfants en fonction de leur âge. Certains pays disposent de données complètes pour chaque tranche d'âge, tandis que d'autres n'en présentent que pour les 3 à 6 ans et ne précisent pas le taux de participation des enfants de 0 à 3 ans. Cette situation s'explique notamment par la prédominance, dans certains pays, des structures d'accueil privées non conventionnées, en particulier dans l'accueil familial de jour. On constate toutefois que, pour les pays industrialisés, le taux de couverture est compris entre 10 et 30 % pour les enfants de 0 à 3 ans (dans les services agréés), et est supérieur à 80 % à compter du troisième anniversaire de l'enfant, pour les places à temps plein (chapitre 4). De nombreux facteurs influent sur la demande, notamment l'attitude de la société vis-à-vis de l'éducation des enfants, la présence ou l'absence de services de qualité dont les parents peuvent constater le bon fonctionnement, le coût des services ou le taux d'activité des mères de jeunes enfants.

Les pays sont parfois évalués en fonction du niveau d'accès des enfants aux services d'EAJE ou de leur progrès sur la voie de l'universalité de la couverture. Les études consacrées aux effets positifs des programmes d'EAJE sur le développement et

l'apprentissage de l'enfant soulignent combien ces indicateurs sont essentiels. Cependant, le pourcentage d'enfants de chaque cohorte qui bénéficient d'un accueil toute la journée ou une partie de la journée ne renseigne pas sur la situation initiale, ni sur le niveau de la demande. En outre, le taux de couverture donne peu d'indications sur l'adéquation et la qualité des services.

Taux d'accès des enfants ayant des besoins spécifiques : Il importe de savoir si un pays offre des services adaptés aux enfants présentant des besoins spécifiques d'éducation ou d'apprentissage. Les critères déterminants sont le niveau d'accès et l'équité sociale. Les taux d'accès proviennent des Rapports de base, de la mise à jour effectuée par l'OCDE (2004), de recherches ultérieures et, pour la pauvreté infantile, d'une étude de l'UNICEF intitulée *La pauvreté des enfants dans les pays riches* (UNICEF, 2005). La plupart des pays s'intéressent aujourd'hui, via des programmes ciblés, aux enfants issus de familles à revenus modestes et de familles d'immigrés, qui sont ceux qui risquent le plus d'être en situation d'échec scolaire. En outre, comme en attestent les chiffres de la pauvreté infantile, certains pays mettent en œuvre diverses mesures (fiscalité, transferts et politique sociale) pour ne pas pénaliser ces familles, et sont à même d'instaurer des systèmes universels assurant la cohésion sociale et permettant aux enfants défavorisés de bénéficier des services dont ils ont besoin.

Qualité

Un vaste éventail d'indicateurs permet d'évaluer la qualité des services dans les différents pays étudiés. Ces indicateurs sont les suivants :

- *Agrément et réglementation :* L'agrément et la réglementation sont des outils de gouvernance utilisés dans de nombreux pays pour maintenir un niveau de service global acceptable. Si elle est bien appliquée, la législation relative à l'agrément permet de veiller à ce que les prestataires respectent les conditions structurelles de base pour les enfants dont ils ont la charge.
- *Financement de l'EAJE :* Cette rubrique est parfois traitée séparément lorsque la situation du pays est complexe ou que des changements majeurs sont intervenus au niveau du financement, comme aux Pays-Bas. Elle rassemble généralement quelques indicateurs simples, tels que le coût unitaire par enfant des services d'EAJE et le financement de l'EAJE en pourcentage du PIB. Ces données sont essentielles. Dans les sociétés très complexes, il est impossible que les services d'EAJE affichent une qualité satisfaisante pour l'ensemble de la population infantile sans que les dépenses publiques soient substantielles. Les statistiques disponibles sur le financement de l'EAJE étant insuffisantes dans les données UNESCO/OCDE/EUROSTAT (UOE), nous présentons, dans la mesure du possible, des données supplémentaires émanant de sources nationales (chapitre 5).
- *Personnel et formation :* Ces deux aspects comptent parmi les plus importants dans l'examen et sont détaillés au chapitre 7. Des écarts considérables peuvent être constatés entre les pays. Dans certains pays, 98 % du personnel a suivi une formation complète. Dans d'autres, moins d'un tiers du personnel de terrain dispose d'une qualification reconnue dans le domaine de la petite enfance. La présence de professionnels motivés est peut-être la clé d'un système de qualité. La socialisation et la stimulation de l'apprentissage chez l'enfant en dehors du foyer sont des tâches complexes, qui devraient idéalement être confiées à des professionnels suffisamment formés. Le

positionnement de l'EAJE comme première phase de l'apprentissage tout au long de la vie suppose que les structures destinées aux tout-petits emploient des enseignants ou des éducateurs. Ces professionnels doivent faciliter la transition avec le primaire, pour les enfants d'âge scolaire. De son côté, l'école primaire doit recourir à des méthodes adaptées à l'âge de ces enfants. Ce sont les Rapports de base des différents pays qui constituent la principale source d'informations pour cette section.

- Les *conditions de travail* du personnel jouent un rôle essentiel dans la qualité des services. Un personnel motivé et correctement rémunéré est facile à retenir et garant de la continuité et de compétences croissantes. En revanche, lorsque le personnel manque de motivation, on observe des taux de rotation élevés, la quasi-absence du travail en équipe et un retard psychologique chez les enfants. La rémunération, le nombre d'heures de travail hebdomadaires et les possibilités de formation continue tiennent une place cruciale dans les conditions de travail.
- *Ratio d'encadrement :* Cet indicateur de la qualité a donné lieu à de nombreuses recherches et à de multiples débats. Plus ce ratio est faible, plus les programmes destinés à la petite enfance ont des chances de porter leurs fruits. Dans l'éducation préscolaire destinée aux enfants de 3 à 6 ans, il va de 5.7 enfants pour 1 adulte (Suède) à 25 enfants pour 1 adulte, en moyenne, en Irlande. Aux États-Unis, dans un nombre croissant d'états, tous les programmes publics doivent afficher un ratio de 10 enfants pour 1 adulte (qui est souvent un enseignant diplômé).
- *Programmes et pédagogie :* Les pays de l'OCDE ont de plus en plus tendance à établir un programme ou des critères pour les structures qui s'adressent à la petite enfance, ou au moins pour l'éducation préscolaire des enfants de 3 à 6 ans. Ces programmes permettent de donner la priorité à certaines disciplines et définissent des objectifs communs à l'intention des éducateurs et des structures d'accueil. Les programmes destinés à la prime enfance peuvent être des cadres généraux ou bien exiger des minima et des résultats précis en ce qui concerne l'expression orale, l'éveil aux mathématiques ou à la science. Ils peuvent notamment mettre l'accent sur le développement socio-affectif, l'hygiène, la gymnastique, la diététique, le contact avec la nature et l'environnement extérieur. Les programmes doivent-ils imposer un contenu ou rester des cadres ouverts qui permettent à l'enfant de développer son autonomie et ses centres d'intérêt ? Le débat reste ouvert. En revanche, il importe que, d'une part, les mécanismes d'apprentissage naturel des enfants soient respectés et que, d'autre part, une certaine structuration de l'apprentissage et des objectifs pédagogiques clairs soient formulés et mis en œuvre. Le chapitre 6 s'intéresse plus en détail à cet aspect. Nous présentons également des informations, lorsque nous en disposons, sur la conception qu'ont les différents services de la pédagogie : l'approche pédagogique est-elle globale et les services aux jeunes enfants sont-ils proposés de manière intégrée ?
- *Suivi, évaluation et recherche* : Cet indicateur met l'accent sur la qualité de la collecte des données, ainsi que du suivi et de l'évaluation en amont (administration centrale, autorités locales) du système d'EAJE. Le chapitre 9 aborde plus précisément la question de la recherche.
- *Participation des parents et de la communauté :* Les parents jouent un rôle clé, car ils doivent veiller à ce que les services proposés répondent aux intérêts et aux besoins des enfants. Ils tiennent une place essentielle dans l'apprentissage préscolaire et l'acquisition du langage chez les tout-petits, comme en attestent les recherches, notamment l'enquête

EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*) du Royaume-Uni (DfES, 2004). On prend de plus en plus conscience que les structures doivent encourager les parents à participer. De même, la participation de la communauté locale peut permettre d'enrichir les programmes destinés à la petite enfance, ainsi que la vision qu'a l'enfant du fonctionnement de la société. Dans d'autres cas, en particulier dans les quartiers défavorisés, il peut être nécessaire de mettre en œuvre une approche globale de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. Généralement, ces services travaillent en étroite coopération avec d'autres services de la communauté pour offrir une aide supplémentaire aux jeunes enfants et à leur famille. Par exemple, une structure peut proposer, si nécessaire, des cours, des conseils aux parents (notamment sur le développement de l'enfant), un emploi, une formation professionnelle, des activités de loisirs.

Questions soulevées par l'OCDE

Ces questions portent sur la politique publique, sur la prestation de services ou sur des problèmes d'organisation identifiés par l'équipe d'examinateurs de l'OCDE. Les problèmes diffèrent d'un pays à l'autre et reflètent la diversité et les nombreuses préoccupations des systèmes nationaux d'EAJE. Compte tenu du format des profils pays, ces aspects sont décrits brièvement. Ils sont traités plus en détail dans chaque Note par pays.

Avancées

La section sur les *avancées* décrit les progrès réalisés ces cinq dernières années par les pays participant à l'examen, qui sont partis d'une base et d'un niveau de services très différents. Les informations présentées montrent clairement que les pays déploient des efforts considérables pour étendre et améliorer les services d'EAJE. Les évolutions observées depuis 2001 témoignent de l'intérêt constant que la plupart des pays manifestent pour les politiques publiques concernant ce secteur. Certains pays annoncent ou mettent en œuvre des réformes de grande ampleur. Même les pays dont les services sont bien développés depuis des décennies recentrent leurs efforts à la lumière des dernières recherches sur l'importance de l'EAJE pour le bien-être de l'enfant et l'apprentissage scolaire. Il convient de noter que la portée et la pertinence des évolutions observées dépendent des informations mises à disposition par les autorités nationales, qui ont été invitées par le Secrétariat à participer à une enquête en 2004, et à formuler des commentaires sur la version préliminaire des profils pays en 2005.

Allemagne

Population : 82.42 millions. **Taux de fécondité :** 1.34. **PIB par habitant :** 25 900 USD. **Nombre d'enfants de moins de 6 ans :** 4.6 millions.

Taux d'activité des femmes : 66.1 % pour les femmes âgées de 15 à 64 ans, dont 28.4 % à temps partiel (contre 6.3 % des hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) : 42.3 % des mères d'un enfant de moins de 6 ans travaillent. Elles représentent 38 % des emplois à temps partiel (Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2004).

Taux d'activité des femmes ayant un enfant de moins de 3 ans : En 2004, 31.2 % des mères d'un enfant de moins de 3 ans travaillaient (Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2004).

Congé de maternité et congé parental : Le congé de maternité commence 6 semaines avant la naissance et se termine 8 semaines après, avec maintien du salaire annuel moyen. Les parents ont ensuite la possibilité de prendre un congé parental (Elternzeit) de 3 ans maximum. Ils ont alors le droit de travailler jusqu'à 30 heures par semaine, mais les allocations familiales qu'ils reçoivent sont réduites.

Durée moyenne du congé parental : Données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 27.4 %. Taux de pauvreté infantile : 10.2 % après fiscalité et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.53 % du PIB, dont 0.4 % proviennent de fonds publics, ce qui correspond à 2.3 % du budget de l'éducation (Ausgaben für den Bildungsprozess). Les jardins d'enfants représentent 14 % des inscriptions.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : 4 999 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation,* 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Depuis 2005, selon les calculs du gouvernement fédéral, les municipalités disposent d'une enveloppe annuelle de 1.5 milliard EUR (provenant des économies réalisées grâce au regroupement de l'assurance chômage et des aides sociales) pour développer les services d'EAJE destinés aux enfants de moins de 3 ans. Toutefois, aucune affectation précise n'est prévue pour ces fonds.

Coût moyen pour les parents : En moyenne, les parents supportent environ 14 % des coûts, mais leur participation financière diffère considérablement d'un Land à l'autre et même au sein des Länder, et dépend principalement des revenus du ménage.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 3 ans et jusqu'à leur entrée à l'école, les enfants peuvent être inscrits dans un jardin d'enfants, mais ce service n'est pas gratuit.

Principales catégories de services et durée : Les 0 à 3 ans sont généralement accueillis dans des crèches (*Krippen*). Il existe également quelques structures d'accueil familial (*Tagesmütter)* dans les anciens *Länder*. Les crèches sont ouvertes toute la journée. Pour les enfants de 3 ans à leur entrée à l'école, la forme d'accueil la plus répandue est le jardin d'enfants (*Kindergärten*), ouvert à plein-temps dans les nouveaux *Länder* et qui tend à l'être aussi dans les anciens *Länder* (environ un quart des jardins d'enfants aujourd'hui). L'accueil périscolaire (*Hort* ou garderie) se classent en troisième position pour les enfants jusqu'à 10 ou 12 ans. Ces types de services peuvent être ouverts en demi-journée ou toute la journée (normalement avec le déjeuner). Les *Krippen*, *Kindergärten* et *Horte* peuvent être gérés séparément les uns des autres ou en tant que structure mixte pour des enfants de divers groupes d'âge (moins et plus de 3 ans).

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 3 ans : 2.8 % des enfants fréquentent des crèches dans les anciens *Länder* et 37 % dans les nouveaux *Länder*. 89.9 % des enfants sont inscrits dans un jardin d'enfants dans les anciens *Länder* (dont 24 % à plein-temps) et la quasi-totalité le sont dans les nouveaux *Länder* (dont 98.4 % à plein-temps). Dans les anciennes régions de l'ouest de l'Allemagne, les *Horte* accueillent 6.4 % des enfants de 6 à 10 ans. De nouveaux services sont toutefois en train de se développer, notamment au sein des écoles. Dans les nouveaux *Länder*, 67.6 % des enfants obtiennent une place dans la garderie locale. L'accueil périscolaire représente au total 14.2 % des services d'EAJE en Allemagne.

Désignation et qualifications du personnel principal : Le personnel est majoritairement féminin. Les éducatrices (*Erzieherinnen*) représentent 64 % du personnel dans les différents types de services. Dans les anciens *Länder*, les *Kinderpflegerinnen* (littéralement, puéricultrices) jouent un rôle plus important, en particulier dans les services ouverts aux enfants de moins de 3 ans. Elles suivent une formation de deux ans dans un établissement secondaire à vocation professionnelle, puis un stage d'un an dans un centre d'accueil de jour. La formation professionnelle des *Erzieherinnen* et *Erzieher*, dispensée dans les *Fachschulen für Sozialpädagogik* (écoles professionnelles de pédagogie sociale), se déroule sur trois ans et contient un stage intégré ou un an de stage pendant la troisième année. Enfin, les *Sozialpädagogen* et *Sozialpädogoginnen* (littéralement, pédagogues sociaux, 2%) suivent une formation supérieure dans une *Fachhochschule* (école supérieure spécialisée). Ces éducatrices ont généralement suivi des études spécialisées dans un établissement secondaire et effectué un stage d'un an dans un jardin d'enfants. Les éducateurs sociaux (*Sozialpädagogen*) ont, eux, suivi une formation postsecondaire spécialisée, pendant 3 à 4 ans, dans une *Fachhochschule*. Ils dirigent généralement des centres, notamment de grande taille, et travaillent parfois également avec des enfants handicapés. Il y a une plus grande proportion d'hommes. Aucune donnée n'est disponible concernant le pourcentage de personnel issu de minorités.

Ratios d'encadrement et taille maximale d'un groupe : Les ratios d'encadrement sont variables, mais, en règle générale, les groupes ne dépassent pas 25 enfants dans les jardins d'enfants et sont encadrés par 2 adultes, dont l'un est obligatoirement une éducatrice qualifiée.

Autorités de tutelle

Le *fédéralisme* et la *subsidiarité* sont les deux principes fondamentaux qui régissent l'organisation, le financement et la réglementation de la politique de la petite enfance en Allemagne. L'État fédéral allemand comporte trois niveaux d'administration : fédéral,

régional (16 *Länder* correspondant à des états ou à des villes-États) et local (environ 13 000 municipalités). Ce sont les municipalités qui définissent et proposent les services d'EAJE. À cela s'ajoute le principe de subsidiarité, selon lequel les fonctions sociétales doivent être assurées par la plus petite unité possible, en l'occurrence par le secteur associatif et la famille. Les municipalités ne proposent donc pas directement des services d'EAJE si des organismes privés sont en mesure de le faire. C'est pour cette raison que, dans les anciens *Länder*, la majorité des centres d'accueil de la petite enfance sont gérés par des organismes à but non lucratif, qui sont pour la plupart des établissements religieux (appelés *Freie Träger der Jugendhilfe*) subventionnés par les *Länder* et les municipalités. Les anciens *Länder* (au nombre de 11, sur un total de 16) appliquent le principe de subsidiarité à l'éducation des enfants, d'où une nette séparation des tâches entre les sexes : ce sont les mères qui, en majorité, prennent un congé parental pour élever leurs enfants ou qui travaillent à temps partiel. En outre, ce principe tend à favoriser l'offre de nombreux petits prestataires non conventionnés et à but non lucratif (qui sont généralement regroupés au sein de six *Freie Träger*). Dans les nouveaux *Länder* (les cinq régions de l'ancienne RDA), le principe de subsidiarité s'applique également, mais dans une moindre mesure.

Ce sont les autorités régionales qui réglementent, financent et supervisent les services à la petite enfance, via le ministère compétent (en principe, celui de l'Enfance et de la Jeunesse ou celui de l'Éducation) et les services sociaux autonomes pour la jeunesse, dans chaque *Land* (*Landesjugendämter*). L'État fédéral a lui aussi un rôle législatif et est également chargé de promouvoir la protection de l'enfance et de la jeunesse, y compris les services destinés aux enfants. En revanche, le financement est du seul ressort des *Länder* et des municipalités, mais les *Freie Träger* et les parents paient une partie des coûts. Le ministère fédéral compétent (ministère de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse) peut influer sur le développement des services à la prime enfance en lançant et en finançant des projets (en collaboration avec les *Länder*) dans les régions défavorisées. Les autorités régionales complètent et élargissent le cadre fixé par le gouvernement fédéral dans la Loi SGB VIII. Elles fixent le cadre réglementaire et budgétaire sur lequel reposent la planification et la mise à disposition de services d'EAJE soit par l'intermédiaire des *Träger* soit directement par les *Länder*. Dans les différents *Länder*, l'EAJE est administré par le ministère de l'Éducation ou par un autre ministère (à l'Enfance et à la Jeunesse). Il existe dans tous les *Länder* des organismes spéciaux (*Landesjugendämter*) qui sont également responsables de la protection des enfants dans les centres. La provision des facilités d'accueil de jour incombe aux municipalités. Le système allemand est donc très complexe et fortement décentralisé. Les trois échelons d'administration s'entrecroisent et communiquent avec les six *Träger*, donnant ainsi lieu à de multiples combinaisons (OCDE, *Note par pays pour l'Allemagne*, 2004). Il existe en permanence un débat et des négociations sur les rôles et les responsabilités de ces différents échelons en matière d'EAJE, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité.

Contexte

Taux d'activité des femmes : Entre 1990 et 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans est passé de 55.5 à 66.1 %. Sur ce total, 37 % travaillent à temps partiel, contre 6.3 % pour les hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). En 2004, les mères d'enfants de moins de 6 ans avaient un taux d'activité de 42.3 % et représentaient 28.4 % des emplois à temps partiel (Statistisches Bundesamt, *Mikrozensus 2004*). En 2004, le taux d'activité des

femmes ayant un enfant de moins de 3 ans était de 31.2 % (Statistisches Bundesamt, *Mikrozensus 2004*).

Congé parental : Le congé de maternité commence 6 semaines avant l'accouchement et prend fin 8 semaines après. Durant cette période, la mère bénéficie, si elle répond aux critères requis, d'une allocation versée par l'État à laquelle s'ajoute un complément versé par l'employeur, pour atteindre l'équivalent du salaire annuel moyen. Les parents peuvent bénéficier d'un congé parental (*Elternzeit*) de trois ans après la naissance de leur enfant. Selon le droit fédéral, une allocation parentale d'éducation *(Erziehungsgeld)* calculée en fonction des revenus peut être versée pendant les deux premières années de ce congé, puis un complément (*Kindergeld*) jusqu'aux 18 ans de l'enfant. Quatre *Länder* prennent ensuite le relais et versent une allocation parentale d'éducation (prélevée sur le budget régional) pendant la troisième année. Les parents qui ont pris un congé parental peuvent travailler jusqu'à 30 heures par semaine. L'allocation qu'ils perçoivent est dans ce cas réduite. Ils peuvent aussi prendre la troisième année du congé à n'importe quel moment, jusqu'aux 8 ans de l'enfant. Ce sont majoritairement les femmes qui font usage de ce droit, contre seulement 2 % des hommes environ. Une différence importante est à noter entre les régions de l'Ouest et de l'Est. En effet, dans les nouveaux *Länder*, il existe un lien étroit entre le congé parental d'un an et l'EAJE : après 12 mois, les enfants bénéficient automatiquement d'une place dans un centre d'accueil de la petite enfance. En revanche, dans les *Länder* de l'Ouest, il n'existe aucun lien entre le congé parental de 3 ans et l'EAJE.

Accès et services

Tel qu'il est interprété en Allemagne, le *principe de subsidiarité* donne aux organismes privés à but non lucratif la priorité pour l'offre de services à la petite enfance. Les autorités locales n'interviennent que lorsque ces organismes ne sont pas en mesure de proposer ces services. En 1998, dans les anciens *Länder*, environ deux tiers (64 %) des places dans des jardins d'enfants, ainsi que 55 % de celles destinées aux enfants de moins de 3 ans, relevaient du secteur privé (*Freie Träger*), alors qu'un peu plus de la moitié (55 %) des garderies étaient publiques. Les églises, catholiques et protestantes, sont les principaux prestataires privés. L'Allemagne est ainsi le seul pays d'Europe à avoir réservé une place importante aux entités religieuses dans l'offre de services d'EAJE. Il en va autrement dans les nouveaux *Länder*. Pour des raisons historiques, en 1988, le secteur public y était le principal prestataire (*öffentlicher Träger*), avec environ deux tiers des places destinées aux enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans et 86 % des places en garderie. Néanmoins, ces pourcentages ont très certainement diminué depuis cette date, la plupart des *Länder* et des autorités locales ayant encouragé une transition en faveur des prestataires privés à but non lucratif.

Il existe trois types de structures : les *Krippen* (crèches destinées aux enfants de moins de 3 ans), les *Kindergärten* (jardins d'enfants accueillant les 3 à 6 ans) et les *Horte* (garderies) qui proposent des services d'accueil périscolaire pour les enfants à partir de leur entrée à l'école jusqu'à 10 ou 12 ans. Dans la plupart des nouveaux *Länder*, les *Krippen* et les *Kindergärten* sont désormais ouverts à plein temps et accueillent des enfants d'âges divers, alors qu'il existait, avant la réunification, une nette séparation entre ces deux structures. Dans les anciens *Länder*, un quart des jardins d'enfants fonctionnent également toute la journée. On assiste par ailleurs à l'émergence de *Kindertaggesstätte*, des jardins d'enfants qui accueillent des enfants (de moins de 3 ans) de divers âges et qui proposent différents services (garderie et contacts plus importants avec les parents). Dans les

nouveaux *Länder*, les *Horte* et les écoles primaires sont désormais moins étroitement liés puisqu'ils dépendent, depuis la réunification, de ministères différents (ces services étaient auparavant uniquement gérés par le ministère de l'Éducation). Des *Tagesmütter* (nourrices) proposent également des services d'accueil familial, normalement à leur domicile. Les services d'EAJE et leurs conditions d'accès diffèrent considérablement entre les *Länder* de l'Ouest et de l'Est en raison d'évolutions historiques distinctes. Avant la réunification, à l'Ouest, les jardins d'enfants ne pouvaient accueillir (périodiquement) que 70 % des 3 à 6 ans, alors qu'à l'Est ils étaient en mesure d'accueillir à plein-temps la quasi-totalité des enfants de cette tranche d'âge. Toujours à l'Ouest, 5 % seulement des moins de 3 ans pouvaient être accueillis dans un centre d'EAJE, contre 56 % à l'Est. Il en allait de même concernant l'accueil des enfants d'âge scolaire. Aujourd'hui, le nombre de places proposées par les centres reste hétérogène.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : Il n'existe de places disponibles que pour 8.6 % des enfants de cette tranche d'âge. On observe toutefois des différences marquées entre les régions, que les données, recueillies au niveau national, ne mettent pas en évidence. En 2002, 2.7 % seulement des enfants pouvaient prétendre à une place dans les régions de l'Ouest alors qu'ils étaient 36.9 % à en bénéficier à l'Est. Dans les anciens *Länder*, la quasi-totalité des enfants de 0 à 3 ans sont gardés par leur famille (leur mère) qui fait parfois appel à un système de garde informel. Dans les nouveaux *Länder*, en revanche, la flexibilité est plus grande, grâce à l'étroite relation entre le congé parental d'une année et les services d'EAJE. Ainsi, plus d'un tiers des enfants ont toujours accès à une place en crèche.

De 3 ans à l'entrée à l'école : L'Allemagne dispose de places pour 93 % de ce groupe d'âge. En 2002, près de 90 % des enfants de l'Ouest avaient une place (dont 24 % à plein-temps), contre tous les enfants de cet âge à l'Est (dont 98.4 % à plein-temps). L'âge de la scolarité obligatoire est de 6 ans. Les enfants ayant 6 ans à la fin du mois de juin peuvent être inscrits à la rentrée de septembre, mais, dans la pratique, la plupart entrent à l'école à 7 ans passés. Quelque 8 % des 5 à 6 ans ne sont pas scolarisés, mais il n'existe aucune donnée claire les concernant. D'après le micro-recensement de 2001, les enfants d'immigrés inscrits dans un *Kindergärten* étaient moins nombreux et plus âgés que les autres.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Il existe deux catégories d'enfants ayant des besoins spécifiques : les enfants handicapés et les enfants dont les difficultés d'apprentissage sont dues à différents facteurs de risque (santé fragile, famille à faibles revenus, famille immigrée ou famille dysfonctionnelle). Les données concernant ces enfants n'étant pas faciles à obtenir, leur degré d'intégration réel n'est pas toujours connu. Néanmoins, l'intégration des enfants atteints d'un handicap physique dans les centres d'accueil ordinaires est officiellement encouragée. À l'Ouest, dans de nombreux jardins d'enfants, des groupes d'intégration spéciaux, composés d'enfants avec et sans handicap, ont été mis en place avec l'aide d'un personnel supplémentaire. Les statistiques indiquent toutefois que le nombre de places qui leur sont réservées a peu augmenté ces dernières années, excepté dans les nouveaux *Länder*, où 3 % des places sont désormais destinées aux enfants ayant des besoins spécifiques, contre 0.84 % dans les anciens *Länder*.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Les enfants issus de milieux pauvres ou à risque bénéficient le plus souvent de places gratuites ou subventionnées. Toutefois, les statistiques révèlent que 36 % des enfants issus des familles les plus défavorisées (qui disposent de 500 à 900 EUR mensuels) ne fréquentent pas les jardins d'enfants. Il ressort également de l'enquête PISA qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Certaines municipalités ont remédié à ce problème en mettant en place des dispositifs de proximité bien définis, tel le programme Mo.Ki, à Monheim. L'équipe des examinateurs de l'OCDE recommande une nouvelle initiative fédérale en faveur de ces enfants.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Le Code social allemand définit le droit des jeunes, et notamment des jeunes étrangers, à une promotion sociale, à condition que ces jeunes résident en toute légalité sur le territoire allemand. Cependant, les données relatives aux progrès ne sont généralement pas disponibles. Les enfants issus de l'immigration entrent au *Kindergärten* plus tard que les enfants allemands. Pratiquement 25 % des enfants étrangers entre 3 et 6 ans n'y seront jamais inscrits, contre 19 % pour les enfants allemands issus de l'immigration (OCDE, *Note par pays pour l'Allemagne*).

Qualité

Agrément et réglementation : Chaque Land définit des normes pour les services à l'enfance qui font partie de sa sphère d'action. Ces normes, contrôlées par le *Landesjugendamt* (office régional de protection de la jeunesse), un organisme indépendant, concernent en règle générale le nombre de places, les horaires d'ouverture, la participation financière des parents, les critères relatifs aux locaux et à leur entretien, la taille des groupes, les catégories de personnel, les ratios d'encadrement et l'espace disponible par enfant, à l'intérieur et à l'extérieur. Les surfaces et les possibilités d'activités en extérieur sont très importantes dans la plupart des jardins d'enfants. Les normes pédagogiques varient toutefois entre les *Länder,* les contrôles étant effectués en fonction des priorités, des compétences et de la disponibilité du personnel de chaque *Landesjugendamt*. Les services d'accueil familial (*Tagesmütter*) sont peu réglementés. En effet, les nourrices n'ont pas l'obligation d'être agréées et leur activité n'est donc pas encadrée.

Financement : D'après le rapport *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005), les dépenses d'éducation préprimaire représentent 0.53 % du PIB, dont 91 % proviennent du budget public et 8.7 % de fonds privés. Quelque 9.3 % des dépenses d'éducation vont au secteur préprimaire (jardins d'enfants), alors que ce niveau représente 14 % des inscriptions (OCDE, *Regards sur l'éducation,* 2005). L'État fédéral ne finance l'EAJE que dans certaines conditions. Ce sont les *Länder* et les municipalités qui définissent l'affectation des ressources, d'où des différences marquées entre les régions.

Personnel : Le personnel est majoritairement féminin (95 % de femmes en 1998). Les éducatrices (*Erzieherinnen*, dérivé du terme *Erziehung*, ou éducation, en allemand) constituent 64 % du personnel dans les différents types de services. En règle générale, après le collège, elles suivent trois années d'études dans un établissement de formation professionnelle, complétées par un stage intégré dans un centre ou une année de stage dans un jardin d'enfants dans leur troisième année. Dans l'Ouest, des *Kinderpflegerinnen* (puéricultrices) jouent un rôle un peu plus important, notamment dans les services aux enfants de moins de 3 ans. Elles reçoivent une formation de deux ans dans un établissement d'enseignement secondaire professionnel, suivie d'un stage d'un an dans un centre d'accueil de jour. Enfin, les éducateurs sociaux (*Sozialpädagogen* et *Sozialpädagoginnen*, littéralement « pédagogues sociaux ») reçoivent une formation

supérieure dans un établissement d'enseignement secondaire spécialisé (*Fachhochschule*). Leur niveau de qualification leur permet de diriger des centres, notamment ceux de grande taille, et de travailler parfois également avec des enfants handicapés. Ces éducateurs sociaux sont le plus souvent des hommes. Aucune donnée n'est disponible concernant le taux de personnel issu des minorités.

Formation requise : Bien que ces critères soient définis au niveau de chaque *Land*, on retrouve certaines similitudes à travers le pays. Les trois années de formation des *Erzieherinnen* se déroulent dans une *Fachschule für Sozialpädagogik* (établissement dispensant des formations spécialisées en pédagogie sociale), ce qui correspond à un niveau d'enseignement secondaire. À titre de comparaison, les instituteurs d'école primaire suivent un cycle d'études supérieures dans des instituts de formation. La formation, le statut et les conditions de travail des éducatrices sont donc très différents de ceux des enseignants. Par ailleurs, les projets d'amélioration des qualifications des *Erzieherinnen* sont généralement rejetés pour des raisons de coûts, bien qu'il soit admis que le besoin actuel en éducatrices ainsi que les lignes directrices en matière de formation continue imposent une refonte de leur cursus. Dans deux *Länder* (Berlin et le Brandebourg), certains signes de changement sont toutefois visibles. Les *Kinderflegerinnen* suivent, elle, une formation de deux ans dans un établissement d'enseignement secondaire professionnel. Dans les nouveaux *Länder*, le personnel des *Horte* (garderies) suit le même cursus que les éducatrices, alors que, dans les anciens *Länder*, les *Horterzieher* (animatrices de garderie) reçoivent la même formation que les instituteurs, ainsi qu'une formation spécialisée. En général, le personnel des services d'EAJE est plus âgé dans les régions de l'ancienne RDA, en raison d'évolutions historiques et de processus différents. Les *Tagesmütter* (nourrices) n'ont pas obligatoirement suivi une formation, mais cette situation est en train de changer.

Conditions de travail : Le salaire des *Erzieherinnen* correspond à peu près au salaire moyen allemand, pour un même niveau de qualifications. La seule perspective d'évolution est celle de pouvoir diriger un centre. À titre de comparaison, un instituteur est rémunéré comme un directeur de jardin d'enfants, mais verse des cotisations sociales moins élevées. En Allemagne, moins de la moitié du personnel des services à la petite enfance travaillent à temps plein, mais cet emploi ne leur suffit pas pour vivre. Environ 15 % ont un contrat à durée déterminée. Le salaire et la couverture sociale des *Tagesmütter* (assurance maladie et chômage) sont particulièrement faibles. Chaque semaine, le personnel des services d'EAJE doit également consacrer un nombre d'heures fixé par chaque *Land* à des tâches administratives.

Ratios d'encadrement : Les ratios d'encadrement diffèrent considérablement entre les *Länder*. En dehors du cadre réglementaire régional, ils dépendent de la taille du groupe d'enfants accueilli, des horaires d'ouverture ainsi que d'autres éléments, tels que la présence d'enfants issus de familles immigrées ou handicapés. Le personnel doit alors être plus nombreux. En règle générale, les groupes ne dépassent pas 25 enfants et sont, dans ce cas, encadrés par deux adultes (une éducatrice et une auxiliaire).

Programmes et pédagogie : En Allemagne, le travail avec les enfants est régi par le concept de *Situationsansatz* (pédagogie orientée), qui conçoit l'apprentissage, l'accueil et l'éducation comme des activités indissociables. Conscient de l'importance croissante du rôle éducatif des services d'EAJE et du manque de précision et de rigueur de la pédagogie orientée, le ministère fédéral de la Famille, des Seniors, des Femmes et de la Jeunesse a

lancé un projet-modèle, mis en œuvre entre 1997 et 2000, « sur les fonctions éducatives des centres d'accueil de jour des enfants » (*Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen*). Ce projet a été suivi, en 1999, par une initiative nationale en faveur de la qualité (*Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder*), constituée de cinq projets axés sur le développement des méthodes d'évaluation et d'amélioration de la qualité dans différents domaines de l'EAJE : les services destinés aux moins de 3 ans, les jardins d'enfants, les centres d'accueil pour les enfants d'âge scolaire, la conception du travail pédagogique et les activités des prestataires (*Träger* et municipalités). Aujourd'hui, la plupart des prestataires privés participent à des programmes d'amélioration de la qualité des services.

Suivi, évaluation et recherche : C'est à l'Office fédéral des statistiques qu'incombent le suivi et la publication des données nationales. Cet organisme rassemble des informations à partir d'enquêtes régionales qui ont comme objectif premier de définir les caractéristiques structurelles des différents services (type d'établissements et de places par tranche d'âge). Ces statistiques ont toutefois une utilité limitée, car, si elles donnent le nombre de places, elles ne permettent pas de connaître le taux d'occupation ni de savoir si des places supplémentaires sont nécessaires. Dans certains *Länder*, notamment à Hambourg, les enfants de 5 ans sont comptabilisés dans les effectifs scolaires et ne sont donc pas inclus dans les enquêtes. Par ailleurs, le suivi pédagogique est souvent effectué par les prestataires eux-mêmes (*Träger* et communautés) et non par des organismes extérieurs, ce qui amène à s'interroger sur leur pertinence et sur les responsabilités. En outre, il existe peu de recherches concernant l'EAJE en Allemagne, les universités n'étant sollicitées ni pour la formation ni pour la supervision du personnel de ces services. Dans tout le pays, seules cinq chaires d'université sont spécialisées dans cette discipline. Un grand nombre d'évaluations de projets et d'enquêtes à petite échelle sont financées par l'État fédéral et les *Länder*, mais il semble difficile d'accéder à leurs résultats.

Participation des parents : La coopération avec les parents revêt des formes très traditionnelles, puisqu'elle repose sur des réunions d'information et des présentations par des spécialistes. Conscients de l'importance de la participation des parents et de la communauté, certains *Länder* imposent la création de comités ou des conseils de parents dans chaque service, l'avis des parents devant être entendu lors de chaque prise de décision stratégique.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2004, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière. Il convient notamment :

- *D'inscrire les services d'EAJE dans un contexte plus large :* Il est souhaitable d'envisager les services préscolaires comme faisant partie intégrante d'un ensemble de services (comprenant l'école primaire, les garderies et l'accueil périscolaire) et d'harmoniser les directives portant sur le congé parental, les services à la petite enfance et la politique sociale. À cet égard, la pédagogie sociale traditionnelle permet un concept d'intégration très poussé, englobant le travail de proximité avec les familles et la communauté, ainsi que la notion d'indivisibilité de l'aide, de l'accueil et de l'éducation (*Betreuung, Bildung, Erziehung*).
- *De définir une stratégie à long terme* : L'équipe de l'OCDE a encouragé l'adoption, par l'Allemagne, d'une vision commune de ses objectifs pour les services d'EAJE sur les 10 à

15 prochaines années, ainsi que l'allocation des ressources et la mise en place des processus nécessaires, le plus tôt possible.

- *De développer le rôle de l'État fédéral* : L'État fédéral joue un rôle important dans l'élaboration de services d'EAJE uniformes. Selon l'équipe d'examinateurs de l'OCDE, ce rôle devrait être étendu aux droits à l'EAJE, au financement, à l'égalité des chances et aux initiatives.
- *D'instaurer des mécanismes de partenariat efficaces* : Les examinateurs considèrent qu'une collaboration étroite entre les différents niveaux d'administration, ainsi qu'entre les différentes politiques et les services, est essentielle pour la qualité des prestations. L'une des grandes questions posées, qui se révèle particulièrement complexe, est de savoir si les normes applicables aux systèmes d'EAJE devraient être plus nombreuses en Allemagne.
- *De promouvoir des services de qualité grâce à la formation interne, à des conseillers sur le terrain et à d'autres mesures ayant fait la preuve de leur efficacité* : De nombreuses parties prenantes ont formulé un certain nombre de recommandations destinées à encourager le développement et l'amélioration de la qualité : formation interne, accroissement du nombre de centres de consultation, vaste réseau de conseillers sur le terrain, chargés d'un nombre raisonnable d'établissements, attention supplémentaire portée à l'observation des enfants, à la formation et aux conditions de travail des éducateurs. La mise en œuvre de ces processus est encouragée dans la perspective d'un bilan et d'une réflexion systématiques.
- *D'accroître le financement public des services d'EAJE* : Les fonds publics consacrés à l'EAJE sont nettement inférieurs aux 1 % du PIB proposés par *EC Childcare Network* (1996). Les pouvoirs publics, en particulier au niveau fédéral, ont un rôle important à jouer dans le relèvement des fonds publics destinés à l'EAJE.
- *De mieux intégrer les enfants ayant des besoins spécifiques* : Même si elle constate qu'une politique d'intégration est en place, l'équipe d'examinateurs préconise de renforcer l'évaluation et le suivi de l'intégration des enfants ayant des besoins spécifiques (enfants atteints d'un handicap physique et enfants à risque) dans les services d'EAJE. L'équipe d'examinateurs recommande des actions ciblant les enfants à risque, au vu des résultats positifs mis en avant par des recherches menées dans d'autres pays.
- *De renforcer les compétences du personnel* : Le personnel qui travaille dans les services d'EAJE allemands a un niveau de formation inférieur à celui observé dans les autres pays d'Europe. L'argument selon lequel un recrutement plus important et une formation plus poussée coûteraient trop cher en aval n'est pas valable sur le long terme. Les scénarios de dépenses observés ailleurs démontrent qu'il est nécessaire, dans un souci de qualité, de relever le niveau de formation des professionnels si ces derniers ont pour mission d'améliorer les résultats des enfants dans les différentes structures.
- *D'améliorer les relations entre l'EAJE et l'école dans le respect de l'indépendance de chacun* : L'équipe d'examinateurs recommande vivement d'axer le développement des services d'EAJE sur les enfants âgés de 0 à 10 ans. Il ne s'agit pas simplement de préparer les enfants à l'école.
- *D'instaurer des dispositifs d'EAJE orientés sur l'apprentissage* : Les études montrent que les jeunes enfants qui ont acquis des compétences de base au jardin d'enfants (connaissances générales, bonnes aptitudes sociales, capacités orales et d'écoute, approche de la lecture et du calcul) ont le plus souvent de bons résultats à l'école. Ces

connaissances sont d'autant plus importantes pour les enfants issus de milieux défavorisés et d'autant mieux acquises lorsqu'une partie de la journée est consacrée à des programmes d'éducation préscolaire bien structurés, complétés par un apprentissage individuel. Pour cela, il faut améliorer la formation initiale et continue du personnel, la définition des objectifs et le suivi des services, tout en réévaluant l'approche pédagogique selon des axes précis.

- *De mettre en place des moyens de recherche :* La recherche actuelle est régie par un certain nombre d'intérêts et d'approches, mais reste limitée par rapport à l'importance du domaine concerné et à la taille du pays. L'équipe d'examinateurs encourage la collecte et l'amélioration des données et des informations, ainsi que la création d'un lien fort entre enseignement, éducation et recherche.
- *D'atteindre une masse critique, notamment pour l'élaboration des politiques et le suivi :* Les services d'EAJE occupent actuellement une place marginale par rapport à leur contribution fondamentale au développement économique, éducatif, social et culturel de toute société moderne. Les actions publiques en faveur de leur développement sont restreintes, voire inexistantes, aux niveaux fédéral et local. L'équipe d'examinateurs plaide en faveur de la reconnaissance de ce secteur et de sa valorisation par les pouvoirs publics.
- *De favoriser les échanges :* Les examinateurs reconnaissent l'importance du partage de l'expérience entre les différents *Länder,* ainsi qu'entre l'Allemagne et d'autres pays. L'ouverture sur l'extérieur permettrait d'améliorer les réseaux et les actions, au profit, notamment, de la formation initiale des professionnels, d'une plus grande mixité du personnel, d'un accompagnement plus efficace sur le terrain et lors des évaluations, ainsi que d'un renforcement des liens entre les services d'EAJE et les écoles. En outre, d'autres pays membres de l'OCDE pourraient bénéficier de la riche expérience de l'Allemagne, ainsi que de sa conceptualisation des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Australie

Population : 20 millions. **Taux de fécondité :** 1.7. **PIB par habitant :** 28 100 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 1.5 million (estimations démographiques de l'Australian Bureau of Statistics – ABS – juin 2003).

Taux d'activité des femmes : En octobre 2003, 68.5 % des femmes de 15 à 64 ans travaillent, dont 43.3 % à temps partiel (contre 13.3 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un ou plusieurs enfant(s) : 45 % des femmes ayant un enfant de moins de 5 ans travaillent, dont 16.2 % à plein temps et 35.5 % à temps partiel (Gouvernement de l'Australie, décembre 2005). Données non disponibles concernant les femmes ayant un enfant de moins de 6 ans.

Congé de maternité et congé parental : La législation australienne donne droit à 52 semaines de congé parental, à compter de la naissance de l'enfant, mais ce congé n'est pas rémunéré, à moins que l'employeur soit disposé à verser un salaire ou une indemnité. Pour leur emploi principal, 30.6 % des employés ont accès à un congé maternité/paternité (26 % des hommes et 36 % des femmes) (ABS 6310.0). À la naissance de leur enfant, 38.8 % des femmes prennent un congé non rémunéré et 32.2 % un congé rémunéré par leur employeur, contre respectivement 5.9 % et 8.7 % des hommes. Aucune information n'est disponible à l'échelle nationale quant à la durée de ces congés. Outre le droit légal de congé parental, le gouvernement australien fournit une allocation de maternité – d'un montant forfaitaire de 4 000 AUD à compter du 1er juillet 2006. L'allocation, qui n'est pas subordonnée au niveau des ressources, vise à alléger les coûts liés à la naissance ou à l'adoption d'un enfant, notamment la perte de revenus pendant le congé de maternité non rémunéré. Il existe d'autres aides financières en faveur des parents, à travers des prestations fiscales familiales accordées sous condition de ressources (partie A et partie B). Par exemple, une famille à revenu unique modeste (moins de 33 361 AUD par an) ayant son premier enfant peut recevoir au maximum 10 700 AUD environ (prestation fiscale familiale combinée à l'allocation de maternité) pendant l'année suivant la naissance de l'enfant.

Âge de la scolarité obligatoire : Environ 6 ans.

Dépenses sociales : 18 % **Taux de pauvreté infantile :** 14.7 % en 2004 (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.1 % du PIB, dont 0.7 % proviennent de fonds publics et 0.3 % de fonds privés (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005), ce qui correspond à 1.7 % du budget de l'éducation pour 2.9 % des effectifs scolarisés (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Ce pourcentage n'inclut pas les dépenses consacrées aux services d'accueil des enfants ni un nombre conséquent d'élèves de primaire âgés de 5 ans qui sont comptabilisés au niveau 1 de la CITE). L'Australie dépense 4.3 % de son PIB dans les établissements d'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire (non universitaire) (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004). Les effectifs inscrits dans des centres d'éducation préprimaire représentent 4.4 % des effectifs de l'ensemble des établissements d'enseignement australiens (2002). Les dépenses pour le niveau 0 portent essentiellement sur

sur les enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des centres préscolaires (appelés *kindergarten* dans l'État de Victoria, dans le Queensland, en Australie occidentale et en Tasmanie). Les données tirées des comptes nationaux (2002-03) montrent que les dépenses publiques et privées en EAJE, y compris pour l'accueil des enfants et le système préscolaire, ont représenté 0.45 % du PIB.

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : 0.45 % du PIB – total des dépenses privées et publiques. S'agissant des centres d'accueil à temps plein (*long day care*), pratiquement toutes les dépenses publiques se font sous forme de subventions versées aux parents.

Principales catégories de services et durée : L'accueil familial de jour assuré au domicile des prestataires, normalement moins de 10 heures par jour ; les centres d'accueil à temps plein, accessibles 11 heures par jour en moyenne pendant toute l'année ; les écoles maternelles (*preschool*) ou les jardins d'enfants, habituellement ouverts de 3 à 6 heures par jour pendant l'année scolaire ; l'accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans, normalement de 7 h 00 à 9 h 00 et de 15 h 00 à 18 h 00 pendant l'année scolaire et de 8 h 00 à 18 h 00 du lundi au vendredi pendant les vacances.

Coût unitaire par enfant : Aucune information sur le coût unitaire par enfant qui soit conforme aux définitions de l'OCDE n'est disponible pour les enfants de 3 à 6 ans.

Coût moyen pour les parents : Les parents supportent en moyenne 31 % du coût de l'accueil familial, 22 % du coût des écoles maternelles et des jardins d'enfants, et 35 % du coût de l'accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 5 ou 6 ans (selon la juridiction).

Taux d'accès aux services réglementés (les pourcentages rapportés ici comprennent des durées de service différentes) Enfants de 0 à 1 an : 6.9 %, de 1 à 2 ans : 26.3 %, de 2 à 3 ans : 40 %, de 3 à 4 ans : 61.5 %, de 4 à 5 ans : 80.9 %, de 5 à 6 ans, 27.6%, accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans : 14.2 %.

Désignation et qualifications du personnel principal : Les centres d'accueil de jour à temps plein emploient généralement un responsable de groupe (*Group Leader*) certifié titulaire d'un diplôme d'enseignement professionnel postsecondaire (2 ans) pour chaque groupe de 20 à 25 enfants. En plus du responsable, d'autres membres du personnel peuvent avoir des diplômes, des certificats ou n'avoir pas de qualifications. Les jardins d'enfants/écoles maternelles emploient habituellement des enseignants qualifiés titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur sanctionnant 4 années d'études. Le niveau de qualifications exigé varie selon les juridictions. Au niveau national, les données de l'*Australian Productivity Commission* (2004) indiquent que 51.3 % du personnel au contact direct avec les enfants étaient titulaires d'un diplôme.

Pourcentage total de personnel qualifié : Accueil familial de jour : 26 % ; centres d'accueil à temps plein : 55 % ; éducation préscolaire : 57 %. Les centres d'accueil à temps plein exigent la présence d'un adulte qualifié pour 20 à 25 enfants (selon l'État).

Ratios d'encadrement (les fourchettes expriment les différences entre états/territoires) : Les structures d'accueil familial de jour emploient 1 adulte pour 4 à 5 enfants non scolarisés et 1 adulte pour 7 à 8 enfants en âge d'aller à l'école ; les centres d'accueil à temps plein : 1 adulte pour 4 ou 5 enfants de 0 à 2 ans ; 1 adulte pour 10 ou 12 enfants de 2 à 3 ans ; 1 adulte pour 10 à 15 enfants de 3 à 5 ans ; les écoles maternelles/jardins d'enfants : 1 adulte pour 20 à 26 enfants de 3 à 5 ans. Les structures d'accueil périscolaire : 1 adulte pour 11 à 15 enfants de 6 à 12 ans, mais l'encadrement n'est pas réglementé dans certains États.

Taille maximale d'un groupe : Certaines juridictions ne fixent pas de taille maximum. Structures d'accueil familial de jour réglementées : 6 enfants ; centres d'EAJE et écoles maternelles jusqu'à 30 enfants ; accueil périscolaire, jusqu'à 35 enfants (selon la juridiction).

Autorités de tutelle

En Australie, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) est soumise à des autorités de tutelle distinctes et superposées, au niveau de l'État fédéral et des États. Au niveau fédéral, ces autorités de tutelle sont le *Department of Family and Community Services and Indigenous Affairs* (FaCSIA) et le *Department of Education, Science and Training* (DEST). Le FaCSIA gère la politique nationale relative à l'accueil des enfants et définit l'orientation stratégique de tous les programmes d'EAJE, sauf pour les écoles et les écoles maternelles. La garde des enfants est considérée comme relevant en partie des questions d'emploi, et perçue comme un soutien aux parents qui travaillent. L'accueil est également envisagé comme une opportunité d'épanouissement pour les enfants. Le FaCSIA veille à la qualité des services d'accueil, qu'il s'agisse des centres à temps plein, des structures familiales ou des services périscolaires, en finançant et en soutenant le *National Childcare Accreditation Council*, qui gère les systèmes d'assurance-qualité pour chaque type de service. Tous les services d'accueil à temps plein, d'accueil familial et d'accueil périscolaire participent aux systèmes d'assurance qualité, qui impliquent un examen des services tous les deux ans et demi. La capacité des systèmes d'assurance qualité à obtenir des services de qualité est souvent remise en cause par la constatation faite au niveau local de l'insuffisance de la qualité. Toutefois, les autorités étatiques et territoriales établissent les réglementations et délivrent les agréments pour les centres d'accueil à temps plein. Les structures d'accueil familial et d'accueil périscolaire ne sont pas réglementées dans tous les États.

Le DEST formule la politique nationale d'éducation scolaire et préscolaire, mais les services y afférents relèvent surtout des administrations des états et des territoires. Le DEST exerce son influence en définissant et en finançant les programmes au niveau national. La politique nationale de financement des écoles publiques et privées vise à multiplier les choix pour les parents et à encourager les écoles à faire appel à des fonds privés. Ce procédé est fortement critiqué dans certains quartiers, où on l'accuse de pénaliser les écoles publiques (en termes de dotations d'exploitation globales) (voir notamment Watson, 2004, « The Total Operating Resources of Australian Private Schools in 2004 », Discussion Paper No. 4, Lifelong Learning Network). Au sein de ce régime de financement, l'éducation préscolaire est du ressort des administrations des états et des territoires. Les initiatives du DEST dans ce domaine prévoient notamment une aide récurrente supplémentaire (*Supplementary Recurrent Assistance* – SRA) en fonction des effectifs qui est versée aux prestataires de services éducatifs. L'objectif est d'améliorer les résultats éducatifs des groupes autochtones, en particulier dans les régions isolées, au-delà de ceux que l'on pourrait raisonnablement attendre à partir des seuls financements ordinaires et financements propres, en encourageant les prestataires à se concentrer sur les huit domaines prioritaires définis pour les populations autochtones par le Conseil ministériel de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la jeunesse (*Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs* – *MCEETYA*). Ces priorités sont les suivantes :

- Améliorer la lecture et l'écriture chez les groupes autochtones.

- Améliorer le calcul chez les groupes autochtones.
- Favoriser l'emploi des Australiens autochtones dans les domaines de l'éducation et de la formation.
- Améliorer les résultats scolaires des élèves issus de groupes autochtones.
- Augmenter les effectifs issus de groupes autochtones.
- Encourager la participation des parents issus de groupes/communautés autochtones au processus décisionnel en matière d'éducation.
- Renforcer le perfectionnement professionnel du personnel travaillant dans le domaine de l'éducation auprès d'élèves issus de groupes autochtones.
- Étendre les programmes qui tiennent compte de toutes les cultures.

Selon ses détracteurs, la complexité du système australien de définition de la politique, de financement et de prestation des services d'EAJE peut entraver la coordination d'ensemble. Cette observation avait déjà été formulée en 2001 par l'équipe d'examinateurs de l'OCDE. Diverses structures administratives ont donc récemment été introduites par souci d'harmonisation des questions concernant l'EAJE à l'échelle nationale. Un groupe de travail du gouvernement australien a mené la coordination des questions relatives à la petite enfance, dont l'EAJE, au niveau fédéral et a encouragé les efforts destinés à améliorer la cohérence nationale via le développement du *National Agenda for Early Childhood*. De nombreux États ont recouru à des groupes de travail interagences pour encadrer leurs initiatives dédiées à la petite enfance. Dans certains États, l'éducation, l'accueil et les services communautaires sont gérés par un seul département, alors qu'ils relèvent de départements distincts dans d'autres. Trois États, la Nouvelle-Galles-du-Sud, le Queensland et la Tasmanie, ont mis sur pied des commissions pour les enfants et les jeunes, conférant à leurs membres une autorité de premier plan pour superviser la gestion de la politique et des services, et pour agir dans l'intérêt des enfants et des adolescents. Deux autres États, l'Australie occidentale et le territoire de la capitale australienne, ont annoncé leur intention de créer des postes de commissaires aux enfants (*Children's Commissioners*). L'État de Victoria a récemment désigné un responsable des questions de sécurité des enfants (*Commissioner for Child Safety*), aux attributions plus étroites.

Contexte

Taux d'activité : Selon les informations communiquées par les pouvoirs publics australiens depuis 2001, le taux d'activité à plein-temps des mères ayant au moins un enfant de moins de 6 ans était de 14.5 % et de 32.8 % à temps partiel. Le pourcentage des mères d'un enfant de moins de 3 ans qui travaillent s'élève à 11.6 % à temps plein et à 30.8 % à temps partiel. Le taux d'activité des mères célibataires atteint 28 %, dont 7 % à temps plein. Ces pourcentages laissent à penser que beaucoup d'enfants de parents qui travaillent sont gardés par des membres de leur famille ou confiés à des accueillants informels pendant au moins une partie de la journée (voir *Accès et services* ci-dessous).

Congé parental : En Australie, le plus souvent, le congé parental n'est pas rémunéré. Après 12 mois d'emploi continu chez le même employeur, les salariés ont droit à 52 semaines de congé parental non rémunéré, que le père et la mère peuvent partager selon le pourcentage de répartition de leur choix, sans toutefois que les périodes de congé se chevauchent. Ce système est financé par une indemnité de maternité forfaitaire et d'aides sous conditions de ressources. Ces allocations aux familles jouent le même

rôle que le congé parental et de maternité dans d'autres pays. En outre, près de 30 % de la population active peuvent bénéficier d'un congé de maternité rémunéré par l'employeur. Les données sur le pourcentage versé par rapport au salaire et sur l'exercice de ce congé ne sont pas disponibles. Toutefois, avec la publication de l'enquête de l'Office des statistiques australien (ABS) sur la grossesse et le travail, ainsi qu'une étude fondée sur la *Longitudinal Study of Australia's Children*, ces informations devraient bientôt être disponibles.

Accès et services

Les horaires et la durée annuelle des services proposés varient selon la catégorie de service. Les services à temps plein, tout au long de l'année, sont proposés par des centres d'accueil et des structures familiales d'EAJE réglementés. Les services à temps partiel pendant l'année scolaire sont proposés par des écoles maternelles et des services périscolaires agréés (hors vacances scolaires). Les classes de jardins d'enfants publics accueillent les enfants tout au long de la journée (habituellement de 9 h 00 à 15 h 00) et de l'année scolaire (40 semaines). Les programmes proposés pour les vacances scolaires, par des prestataires privés et municipaux, portent sur la journée entière.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : D'après les données démographiques ABS de 2002, 46.8 % des enfants de 0 à 3 ans sont gardés à temps plein par leurs parents ; 24.6 % des 0 à 3 ans passent au moins une partie de la journée dans des services d'accueil publics agréés, tandis qu'on estime à 36 % la proportion des enfants placés, au moins à temps partiel, chez des prestataires de services informels. Enfin, 6.9 % des 0 à 1 an, sont confiés à des services agréés et réglementés, contre 26.3 % pour les 1 à 2 ans et 40 % pour les 2 à 3 ans.

De 3 à 4 ans : Les chiffres diffèrent considérablement selon les États. D'après l'*Australian Productivity Commission*, en 2004, 37.3 % des enfants de 0 à 5 ans fréquentaient les services d'accueil (2002-03). Près des deux tiers (61.5 %) des 3 à 4 ans confiés à des services d'accueil sont gardés dans des structures agréées. Les enfants de cette tranche d'âge peuvent fréquenter plusieurs catégories de services sur la même semaine. Ainsi, certains enfants vont à la maternelle ou au jardin d'enfants pendant quelques heures ou jours dans la semaine et fréquentent le reste du temps un centre d'accueil.

De 4 à 6 ans : L'âge auquel les enfants commencent à fréquenter les services d'éducation préscolaire varie considérablement sur le territoire australien. Ces services, généralement rattachés aux écoles, répondent à une nomenclature diverse (maternelle, jardin d'enfants ou encore accueil) et fonctionnent de 5 à 6 heures par jour, pendant l'année scolaire. C'est le terme « maternelle » qui est utilisé ici. Sur la majeure partie du territoire australien, les programmes qui accueillent les enfants un an avant leur entrée en primaire sont gratuits et financés sur les deniers publics. Ces programmes, désignés sous des appellations différentes suivant la région, sont regroupés ici sous le terme de jardins d'enfants. Selon l'*Australian Productivity Commission* (2004), qui émet des réserves en raison des critères d'âge différents selon les états, en 2002/03, environ 83.5 % des enfants fréquentaient des classes de maternelle subventionnées l'année précédant leur entrée en primaire. Sur la même période, seuls 17 % des enfants fréquentaient la maternelle deux ans avant leur scolarisation, avec des disparités entre les juridictions.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Quelque 3.77 % des enfants de 0 à 4 ans souffrent d'un handicap répertorié. Les données relatives à l'intégration des enfants de cette tranche d'âge aux services d'EAJE ne sont pas disponibles. Cependant, d'après l'*Australian Productivity Commission*, 2.3 % des enfants handicapés âgés de 0 à 12 ans fréquentaient des services d'accueil agréés en 2004.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté infantile est de 14.7 % en Australie, après redistributions (la moyenne OCDE s'établit à 11.2 %). Selon les données sur les 0 à 14 ans, 31.4 % des enfants qui fréquentaient des services d'accueil en 2002 étaient issus de familles défavorisées. La pauvreté est particulièrement présente au sein des communautés aborigènes (en 2001, 2.4 % de la population).

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : 40 % de la population aborigène a moins de 15 ans, et son espérance de vie est inférieure de près de 20 ans à celle de l'ensemble de la population. Si, en 2002, la proportion des enfants d'origine aborigène parmi ceux bénéficiant des services d'accueil variait sur le territoire australien, elle restait inférieure à la représentation globale des aborigènes dans la population. Ainsi, 9.8 % des enfants confiés à des services d'accueil dans le territoire du Nord étaient aborigènes, alors que les enfants aborigènes comptaient pour 41.4 % de la population de ce même territoire. Parallèlement, selon les données ABS (2001-02), les enfants aborigènes sont surreprésentés au sein du système de protection de l'enfance. La proportion des enfants aborigènes placés dans des structures d'accueil et de protection de l'enfant est presque six fois supérieure à celle des enfants australiens non aborigènes. Dans les diverses juridictions, la proportion des enfants aborigènes dans les maternelles reflétait en gros celle de leur présence dans la communauté.

Qualité

Agrément et réglementation : Les états appliquent des conditions d'agrément et une réglementation minimale différentes. Ils sont chargés de l'agrément des structures d'accueil familial, des crèches et des centres d'accueil, ainsi que des structures de garde périscolaire et y pratiquent des contrôles de santé annuels. Ces services font également l'objet d'un suivi qualitatif par le biais du système national d'assurance-qualité (normalement tous les 2 ans et demi). Les exigences imposées par la réglementation aux jardins d'enfants/écoles maternelles (pour les 3 à 4 ans) sont encore plus variables. Certains états reprennent les procédures comptables et de suivi employées pour les services publics de jardins d'enfants (accueillant généralement des enfants de 5 ans) y compris en ce qui concerne l'enregistrement et les contrôles, les programmes pédagogiques, le développement professionnel du personnel et la supervision. D'autres s'inspirent des exigences imposées aux centres d'accueil, notamment pour l'agrément et les contrôles de santé annuels, mais ne participent pas au système d'assurance-qualité.

Financement : Selon les *Comptes nationaux australiens* (2002-2003) publiés par l'*Australian Bureau of Statistics*, les dépenses d'EAJE (y compris les services de maternelle) des sources publiques et privées représentent 0.45 % du PIB. Pour l'accueil des enfants, elles sont d'origine publique à 66 %, contre 34 % d'origine privée (participation des parents comprise). Par rapport au coût global, la contribution parentale s'élèverait à 31 % pour les services d'accueil et à 22 % pour l'éducation préscolaire. En dehors de l'école maternelle, les droits d'inscription pour les services d'EAJE sont fixés par le marché. Plus de 98 % des parents

confiant leurs enfants à des services d'accueil (officiels/agréés et informels/enregistrés) bénéficient d'allocations accordées par le *Child Care Benefit* (CCB) pour les frais d'inscription. Les familles à faibles revenus reçoivent une aide CCB plus élevée. En outre, le 1er juillet 2004, les autorités australiennes ont annoncé l'introduction d'un abattement fiscal de 30 % au titre des frais de garde des enfants dans des services d'accueil agréés.

Selon l'*Australian Productivity Commission* (2004), en 2002/03, les dépenses publiques de l'État fédéral et des états consacrées aux services à l'enfance (y compris l'accueil et l'éducation préscolaire) s'élevaient en moyenne à 650 AUD (soit environ 500 USD ou 380 EUR) par enfant de 0 à 12 ans. Ce chiffre variait selon les états et les territoires. Les dépenses des états et des territoires pour la même tranche d'âge et les mêmes catégories de services étaient inférieures en moyenne à 200 AUD par enfant (soit environ 140 USD ou 116 EUR), avec des variations substantielles selon la juridiction. S'agissant de l'éducation préprimaire, l'administration des états finance généralement une année à temps plein, avant l'entrée en primaire. Si une année de maternelle existe dans tous les états, elle est gratuite dans certains, mais que partiellement subventionnée dans d'autres, où les parents doivent acquitter des droits d'inscription.

Personnel : La dotation en personnel d'EAJE varie en fonction des exigences réglementaires de chaque état/territoire. En général, les services non scolaires emploient un personnel aux qualifications diverses, diplômé (souvent deux ans d'enseignement professionnel) ou sans formation. Dans les structures d'accueil familial de jour, seuls 26 % du personnel possèdent une qualification officielle adaptée. Dans les services d'accueil à temps plein, ce chiffre passe à 55 % et dans les écoles maternelles, il est de 57 % (hors Tasmanie). Dans les centres d'accueil à temps plein, la compression des coûts de personnel destinée à freiner l'augmentation des frais d'inscription entrave le recrutement de personnes qualifiées autres que celles exigées par la réglementation. Certains états autorisent l'embauche de personnel suivant une formation débouchant sur la qualification minimale exigée. Selon les estimations, la part du personnel qualifié en contact direct avec les enfants dans l'ensemble du système s'établit à 52.6 % (en 2004), ce qui est peu par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les écoles maternelles rattachées aux établissements scolaires et placées sous le contrôle des Départements de l'éducation des états sont tenues d'employer des enseignants dûment diplômés.

Formation requise : S'agissant des services d'accueil, les enseignants et les responsables de groupe des centres d'accueil doivent au moins être titulaires d'un diplôme professionnel de l'enseignement supérieur. Les critères de formation du personnel des structures d'accueil familial de jour (outre un certificat de premiers secours) n'ont été introduits que récemment. Dans les écoles maternelles relevant du système scolaire, le personnel doit être diplômé en sciences de l'éducation (habituellement 4 années d'études), mais tous les états n'exigent pas forcement une spécialisation dans la petite enfance. Le personnel des centres d'accueil qui acquiert des qualifications plus poussées quitte souvent les structures d'accueil pour un poste au sein de services éducatifs d'EAJE ou autres.

Conditions de travail : Dans les services d'EAJE, 27.5 % des enseignants/responsables de groupe et 31 % des auxiliaires diplômés travaillent à temps partiel. La durée du travail réglementaire est de 38 heures hebdomadaires. La législation ne prévoit aucun financement minimal pour le développement professionnel, ni aucun volume horaire annuel de formation continue. Le personnel d'EAJE des services non scolaires est peu valorisé. Par rapport aux enseignants des classes de maternelle et des jardins d'enfants, le personnel d'accueil est

présent sur le terrain plus longtemps (38 heures contre environ 26 heures/semaine), assume des responsabilités plus importantes, dispose de moins de vacances, de moins de temps libre et est moins bien rémunéré. Les taux de rotation sont élevés et le recrutement apparaît très difficile, notamment dans les zones rurales et retirées. Les hommes ne sont pour ainsi dire pas représentés dans les services d'accueil ou dans les services préscolaires.

Ratios d'encadrement : Ces ratios varient selon la réglementation en vigueur dans les différents états et suivant la catégorie de service. Dans les services d'accueil à temps plein, les ratios sont de 1 adulte pour 4 ou 5 enfants de 0 à 2 ans ; de 1 pour 10 ou 12 enfants de 2 à 3 ans ; et de 1 pour 10 à 15 enfants de 3 à 5 ans. Dans les structures d'accueil familial de jour, ces ratios sont de 1 pour 4 ou 5 enfants non encore scolarisés et de 1 pour 7 ou 8 enfants scolarisés. Dans les classes de maternelle et de jardins d'enfants relevant de services communautaires et des Départements de l'éducation, les ratios d'encadrement diffèrent suivant la juridiction, avec des groupes de 20 à 26 enfants par adulte. Les enseignants sont plus ou moins secondés par des auxiliaires. Dans certains états, l'accueil périscolaire n'est pas réglementé. Dans les autres, les ratios sont de 1 adulte pour 11 à 15 enfants. La taille maximale des groupes diverge largement d'une catégorie de service et d'un état à l'autre. Dans les centres d'accueil, le maximum autorisé est de 35 enfants. Pour l'accueil familial de jour réglementé, le plafond est de 6. Dans les classes de maternelle et de jardin d'enfants, il varie de 15 à 30 enfants. Le personnel des services d'EAJE n'est pas obligatoirement diplômé. En général, les centres d'accueil de jour à plein temps sont tenus (selon l'état) d'avoir un membre du personnel qualifié pour chaque groupe. Pour les enfants de 3 à 5 ans, il peut s'agir de groupes de 20 à 30 enfants.

Programmes et pédagogie : La réglementation et les processus qui accompagnent les programmes éducatifs et la pédagogie divergent selon l'environnement. Les services d'accueil qui participent au programme d'assurance-qualité (tous les services d'accueil à temps plein, l'accueil familial et l'accueil périscolaire) doivent élaborer un programme approprié au développement de l'enfant. Aucun programme global n'est imposé. Certains états ont adopté un programme-cadre qui est obligatoire dans les centres d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, bien qu'habituellement, aucun programme ne soit imposé pour les enfants préscolarisés dans ces centres. Pour l'école maternelle et les jardins d'enfants, les états et les territoires ont formulé des programmes-cadres et des directives distincts. Une directive détaillée sur le programme destiné aux 3 à 5 ans ou aux 4 à 6 ans est cependant fréquemment utilisée. En Australie méridionale, un programme-cadre couvre les enfants de 0 à 18 ans. La plupart des directives abordent les aspects socio-affectifs, physiques, culturels, cognitifs et linguistiques du développement de l'enfant et insistent sur la stimulation précoce de son aptitude à lire, écrire et compter. La pédagogie fondée sur le jeu est l'approche la plus largement recommandée. Certaines directives récentes formulent des objectifs et tentent d'instaurer un lien avec l'enseignement scolaire des premières années du primaire, fondé sur les résultats.

Suivi, évaluation et recherche : Ce document a évoqué plus haut les régimes de licence et de réglementation et le processus d'agrément. En outre, le rôle des parents est considéré comme central dans le suivi de la qualité de l'ensemble des services d'EAJE, mais les critiques suggèrent que les parents n'ont pas nécessairement les compétences nécessaires, ni le temps ou la volonté de s'impliquer en ce sens.

Le suivi et les rapports réalisés à l'échelle nationale sont axés sur le développement général, la santé et le bien-être des enfants australiens. Par des examens réguliers des

services administratifs, *l'Australian Productivity Commission* présente des informations coordonnées sur les services d'accueil et d'éducation préscolaire dans chaque état et territoire et à l'échelon national, sur la base des données existantes. Les autorités compilent actuellement une série de données nationales minimales sur les services à l'enfance (de 0 à 12 ans), à partir des statistiques relatives à l'utilisation, aux prestataires et aux catégories de services. Ces données enrichiront les informations qui sous-tendent la définition de la politique d'EAJE. Les pouvoirs publics entendent aussi créer une base de données nationale sur les acquis de l'enfant et l'efficacité de la prévention résultant des interventions au cours de la petite enfance. L'étude longitudinale des enfants australiens *Longitudinal Study of Australian Children* (LSAC) a été engagée en 2004. Un premier ensemble de données a été recueilli et mis à la disposition des chercheurs. En outre, l'administration fédérale est en train de développer et de tester un dispositif appelé *Early Development Index*, qui permettrait de mesurer les acquis des tout-petits au niveau communautaire. Au niveau national et des états des efforts importants sont consacrés à l'évaluation des services à l'enfance. Un groupe de chercheurs spécialisés dans la petite enfance apporte une contribution croissante à la politique d'EAJE dans le pays et à la provision des services.

Participation des parents et de la communauté : Dans sa phase actuelle, la stratégie adoptée par l'administration fédérale, *Stronger Families and Communities Strategy* (SFCS), vise essentiellement à renforcer les acquis des tout-petits en suscitant une plus grande participation de la société civile et en améliorant les services aux communautés défavorisées. Le programme national souligne l'importance du soutien aux parents dans leur rôle d'éducateurs, de l'amélioration de la santé de l'enfant et de la mère, et la construction d'un environnement convivial aux enfants. La SFCS comprend, par exemple, un projet visant à déterminer les besoins d'information et les préférences des parents en vue d'améliorer la communication aux parents de l'information sur le développement des enfants et le rôle des parents. À la suite des consultations menées au cours de ce projet, un nouveau site Internet dédié aux informations pour les parents est en voie d'élaboration. Le dispositif d'assurance-qualité favorise également la participation des familles en associant leurs membres à l'organisation, à la définition des programmes et au fonctionnement des services d'accueil. Les autorités sont en train de rassembler des éléments d'information sur les besoins et l'expérience des parents de jeunes enfants. Par ailleurs, les pouvoirs publics des états et territoires australiens soutiennent la participation des parents et de la communauté par diverses initiatives.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2001, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière, notamment :

- *Conceptions concernant l'enfance et l'éducation des jeunes enfants :* L'EAJE révèle, en Australie, une grande variété de croyances et d'orientations politiques dépendant de la philosophie du gouvernement, du département du gouvernement ou de l'organisme administratif compétent, du type d'arrangement considéré et de la perception communautaire. L'élaboration d'une vision plus claire, établissant un cadre stratégique, de la politique d'EAJE australienne, à partir des points de vue et des intérêts des enfants, des familles, des communautés, des professionnels et des chercheurs, dans l'ensemble des états et des territoires a été considérée utile.
- *Coordination et cohérence systémiques :* Actuellement, de réelles limitations en ce qui concerne la cohérence du système sont imposées en Australie par les complexités du

gouvernement dans un État fédéral et par la superposition des administrations et des réglementations. D'autres difficultés tiennent à l'immensité du territoire et à la dispersion des populations.

- *Questions de qualité :* Il semble que les bas niveaux de situation et de formation du personnel d'EAJE sapent la qualité, et peuvent malheureusement faire contrepoids aux investissements que les gouvernements affectent à ce secteur, malgré la réglementation en vigueur au niveau des états et le suivi national de la qualité par le biais du système d'assurance-qualité. Notre attention a aussi été attirée sur les moins bonnes conditions de travail subies par le personnel dans le secteur de la prime enfance, comparées à celles dont bénéficient les autres secteurs de l'éducation.
- *Formation et statut du personnel d'EAJE :* L'équipe de l'OCDE a fait observer qu'une réglementation plus ferme au sujet du personnel qualifié à recruter dans les centres d'accueil et les crèches familiales contribuerait à améliorer la qualité de leurs services, et a souligné la nécessité d'une formation continue complète pour le personnel des divers niveaux de ce secteur.
- *Enfants ayant des besoins d'éducation spéciaux (BES) :* Les problèmes qui relèvent de la pauvreté et de l'éducation des jeunes enfants se posent avec une acuité particulière aux enfants aborigènes. La détermination des gouvernements récents à affecter des ressources conséquentes aux programmes éducatifs, économiques et sanitaires prévus en faveur des *aborigènes* est reconnue. La clé du succès des nouveaux programmes en faveur des populations *aborigènes* sera leur approche respectueuse vis-à-vis des questions d'autodétermination, de propriété culturelle et, pour certains d'entre eux, de langue. Outre les enfants aborigènes, les enfants ayant des besoins d'éducation spéciaux comme les enfants handicapés et les enfants d'origine culturelle et linguistique diverse sont parmi les premiers visés par les programmes mis en place par les pouvoirs publics australiens. L'intégration de ces enfants est essentielle à un environnement d'accueil positif et équitable.

Avancées

Depuis quelques années en Australie, on considère l'EAJE comme un service commercial ouvert à la concurrence. Les fonds publics financent donc aussi bien les services d'EAJE privés que publics. Ce financement prend la forme de subventions aux parents et non aux prestataires de services. Les prestataires de services d'accueil constitués en société, et donc à but lucratif, sont cotés en bourse et occupent actuellement une place importante dans ce secteur. À quelques exceptions près, les subventions directes au fonctionnement des services communautaires à but non lucratif ont été supprimées en 1996 et 1998, dans le cadre d'une stratégie d'homogénéisation des conditions. Les services aux aborigènes et d'autres services particuliers, tels que l'accueil familial de jour, restent subventionnés.

Dans le secteur scolaire, les autorités accordent une attention particulière à l'enseignement, et notamment aux capacités de lecture, d'écriture et de calcul, perçues comme vitales sur le marché du travail. La volonté de l'administration fédérale d'encourager une approche axée sur les acquis transparaît clairement dans les financements qu'elle accorde aux états pour les inciter à mettre au point des programmes et des normes de qualité.

L'importance croissante accordée à l'EAJE est clairement exprimée dans la récente publication intitulée *The National Agenda for Early Childhood – A Draft Framework for a National Agenda for Early Childhood* (DFCS, 2004). Les consultations avec les autorités à tous les

niveaux et avec le secteur privé en vue de l'élaboration de cet agenda national ont montré que les services d'EAJE bénéficiaient d'un solide soutien, car ils sont considérés comme un des quatre objectifs clés de l'amélioration des acquis des enfants australiens. La nécessité de renforcer la cohérence des systèmes d'accueil et d'enseignement est reconnue comme l'un des objectifs clés de l'agenda national. Ce projet d'agenda national *place la question de l'emploi au cœur de la construction* d'un système efficace et durable dédié à la petite enfance. L'agenda national a été adopté par le gouvernement australien et doit être entériné par les états et les territoires, après quoi, des projets de collaboration intergouvernementaux seront élaborés dans le cadre de cet agenda.

Autriche

Population : 8.17 millions. **Taux de fécondité :** 1.39. **PIB par habitant :** 28 900 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 487 000.

Taux d'activité des femmes : 63.5 % des femmes âgées de 15 à 64 ans, dont 29.6 % à temps partiel (contre 3.7 % des hommes) (*OCDE en chiffres*, 2004).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : 30 % (statistiques nationales, 2002-03).

Congé de maternité et congé parental : 16 semaines de congé de maternité, avec maintien à 100 % du salaire ; 3 ans d'allocations parentales.

Durée moyenne du congé parental : Données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 26 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile :** 10.2 % du PIB (UNICEF, 2005) après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire : 0.55 % du PIB, 9 % du budget total de l'éducation pour 14 % des inscriptions.

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Données non disponibles, mais ce financement est probablement très faible. Moins de 10 % des enfants fréquentent des centres agréés.

Coût unitaire par enfant : 6 169 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Coût moyen pour les parents : 20 % maximum du coût des services.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 5 ans. Toutefois, des places dans les jardins d'enfants sont disponibles à partir de l'âge de 3 ans.

Principales catégories de services et durée : *Tagesmütter* (nourrices) ; quelques *Krippen* (crèches, à Vienne essentiellement) accueillent les enfants de 0 à 3 ans une dizaine d'heures par jour ; les *Kindergärten* (jardins d'enfants) proposent des programmes pour les 3 à 6 ans. Plus de la moitié de ces dispositifs fonctionnent toute la journée. Les *Horte* sont des centres d'accueil avant et après l'école, ouverts généralement ouverts de 7 heures à 18 heures. Les *Kindergruppen* (groupes de parents et d'enfants qui commencent à marcher et groupes d'éducation active, principalement dans les provinces de l'ouest du pays) sont des structures privées créées sur l'initiative de parents. Elles proposent, pour la plupart, des services à la demi-journée ou toute la journée. Enfin, les centres de jour mixtes fonctionnent comme les jardins d'enfants à plein temps : ils ne doivent pas accueillir plus d'un tiers d'enfants de moins de 3 ans.

Taux d'accès aux services réglementés : Enfants de 0 à 3 ans : 8.9 %. Enfants de 3 à 6 ans : 80 %. Accueil périscolaire des 6 à 12 ans : données non disponibles.

Désignation et qualifications du personnel : Les *Kindergärtnerinnen* ou éducatrices de jardins d'enfants constituent le personnel principal dans les jardins d'enfants, tandis que

dans les crèches la majorité du personnel est constituée de *Hort*, *Erzieherinnen*. Plus de 60 % du personnel des jardins d'enfants et des crèches est qualifié.

Ratios d'encadrement : Services d'accueil de jour : 3,4 enfants par adulte et 5 enfants maximum par groupe. *Crèches* : 8,7 enfants par éducateur et 12 enfants en moyenne par groupe. Jardins d'enfants : 16 enfants par adulte et en moyenne 20 enfants par groupe ; toutefois, un maximum de 25 à 28 enfants par groupe est autorisé sauf en présence d'enfants de moins de 3 ans. Structures accueillant différentes tranches d'âge : 13,6 enfants par adulte. Haltes-garderies mises en place par des parents : environ 6,5 enfants par adulte et 15 enfants par groupe.

Taille maximale d'un groupe : Le nombre maximum autorisé d'enfants par groupe est de 28 (25 dans la plupart des provinces), mais en 2001 le nombre réel d'enfants par groupe était de 21 et de 16 par éducateur en jardin d'enfants (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004).

Autorités de tutelle

L'Autriche est un État fédéral composé de neuf provinces (*Bundesländer*), disposant chacune d'un parlement et d'un gouvernement propres. En raison de la nature fédérale et de la Constitution du pays, la protection sociale et l'éducation préscolaire sont entièrement gérées par chaque province. Dans ce contexte de partenariat social et d'économie sociale, les responsabilités publiques sont réparties selon le principe de subsidiarité, qui consiste à confier les fonctions sociétales à la plus petite entité possible. Dans le cas des nourrissons et des jeunes enfants, cette unité est la famille. Dans la majeure partie de l'Autriche, on considère que la prise en charge familiale implique une répartition traditionnelle des tâches entre hommes et femmes. Ainsi, la majorité des mères prennent un congé parental ou travaillent, si elles le peuvent, à temps partiel. La politique sociale et familiale encourage, via des aides (telles que l'allocation parentale d'éducation), le conjoint qui gagne le moins à rester à la maison pour s'occuper des enfants. C'est pourquoi la demande de places de crèche et d'autres formes d'accueil reste relativement faible : 10 % des enfants seulement sont accueillis à temps plein dans ces structures.

Le ministère fédéral de la Sécurité sociale et des Générations est chargé de définir le cadre qui régit la protection sociale des mères, des enfants et des jeunes. Il doit notamment promouvoir et renforcer le rôle joué par la famille, mais aussi mettre en place des conditions générales propices au développement de l'enfant. Ce ministère supervise également les garderies et les services d'accueil. Le ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture s'occupe, lui, d'élaborer la réglementation applicable aux jardins d'enfants, ainsi qu'un cadre de fonctionnement uniforme, et d'allouer les ressources nécessaires pour la formation initiale et continue des éducateurs qui travaillent dans les jardins d'enfants (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004).

Les autorités régionales sont donc entièrement responsables de l'organisation et du financement des services d'EAJE. Elles définissent le cadre réglementaire et les modalités de financement sur lesquels se fondent la planification et la mise à disposition de ces services. Ceux-ci sont administrés par les différents *Länder*, via le ministère de l'Éducation ou de l'Enfance et de la Jeunesse, ou par plusieurs ministères. Le système autrichien est donc particulièrement complexe et fortement décentralisé.

Contexte

Taux d'activité des femmes : En 2003, 63.5 % des femmes travaillaient, dont 29.6 % à temps partiel contre 3.7 % pour les hommes (*OCDE en chiffres*, 2004).

Congé parental : Les parents peuvent prendre jusqu'à 3 ans de congé parental, à condition que chacun d'entre eux prenne au moins 6 mois. La plupart des pères ne prennent pas ce congé, ce qui réduit le congé à 30 mois, voire à 24 mois depuis 1996. La durée légale du congé de maternité est de 16 semaines, réparties obligatoirement avant et après la naissance. La mère reçoit l'équivalent de son salaire sous la forme d'une prestation en numéraire. En cas de congé parental long (supérieur à deux ans), le licenciement est interdit pendant toute cette période et jusqu'à 4 semaines après la reprise de l'activité professionnelle. Le congé parental (426 EUR par mois si le salaire est inférieur à 14 600 EUR par an, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant) est financé par un système d'allocations familiales qui permet aux étudiants, aux parents au chômage ou qui ne travaillent pas, mais souhaitent s'occuper de leur enfant à plein temps, de bénéficier d'une indemnisation. Les familles à faibles revenus reçoivent également de généreuses allocations familiales durant 30 mois, voire 36 si les deux parents en font la demande. Il existe par ailleurs un congé rémunéré et avec une garantie de retour à l'emploi pour les parents souhaitant s'occuper de leur enfant malade ou handicapé âgé de moins de 12 ans. On peut toutefois s'interroger sur la proportion de femmes qui retournent travailler après un congé parental, la multiplication des allocations parentales ayant un double impact : elle réduit effectivement la pauvreté familiale et infantile, mais incite simultanément les femmes, en particulier dans les ménages à faibles revenus, à se retirer de la vie active pendant les 2 ou 3 années qui suivent la naissance d'un enfant.

Accès et services

Les services d'EAJE institutionnels diffèrent principalement selon l'âge des enfants. Les *Krippen* (crèches publiques), les *Kindergärten* (jardins d'enfants) et les crèches parentales sont en principe destinées aux enfants de 0 à 6 ans. Il existe également des possibilités d'accueil chez les particuliers, par exemple chez une nourrice ou au sein d'un *Kindergruppe*. Environ 70 % des services d'EAJE relèvent des autorités locales. Les 30 % restants sont proposés par des paroisses, des associations à but non lucratif, des entreprises et des particuliers (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004).

Le jardin d'enfants est la structure la plus répandue : il accueille 86.7 % des enfants placés dans des établissements agréés. Les 13.3 % d'enfants restants sont placés dans des *Krippen* (crèches) (5 %), chez une nourrice (3.5 %), dans des structures accueillant des enfants de divers âges (3.1 %) ou dans des crèches parentales (1.7 %). Moins de 9 % des enfants de moins de 3 ans bénéficient des services disponibles.

Les structures qui accueillent des enfants de divers âges se sont développées en Autriche afin de pallier les effets d'une demande de plus en plus faible, qui résulte de la diminution du nombre de jeunes enfants dans ce pays. Elles accueillent au maximum un tiers des enfants âgés de 0 à 3 ans et fonctionnent, pour la plupart, toute la journée. Le regroupement récent des enfants de 2 à 6 ans s'est traduit par une plus forte priorité donnée au travail en équipe et à la mise à profit des compétences naturelles des éducateurs. Cette réorientation, due à la baisse du taux de natalité (qui menace par ailleurs l'existence de certains jardins d'enfants) incite à investir davantage dans les structures actuelles, afin d'améliorer la qualité des dispositifs d'accueil et des services périscolaires destinés aux enfants.

Les crèches parentales relèvent de l'initiative de familles. Parents et intervenants collaborent étroitement dans un environnement de type familial, assumant à la fois les tâches organisationnelles et éducatives. Ces crèches sont dirigées par les parents qui fixent les heures de fonctionnement suivant les besoins. Environ la moitié de ces structures sont ouvertes entre 6 et 9 heures par jour. Le nombre d'heures qu'un enfant y passe chaque jour varie considérablement d'une province à l'autre. Dans l'ouest de l'Autriche, il s'agit le plus souvent d'un accueil pendant la moitié de la journée. L'accueil toute la journée est plus courant à Vienne et dans l'est du pays.

De 0 à 3 ans : Environ 80 % des mères dont les enfants fréquentent une crèche sont salariées (statistiques nationales, 2002-03). Sur ce total, 29.6 % travaillent à temps partiel (temps partiel masculin : 3.2 %). La forme d'accueil la plus répandue pour les enfants de cet âge est la garde par une nourrice, agréée ou non. En 2003, environ 8 500 enfants leur étaient confiés, la plupart du temps par demi-journée. Les *Krippen* (crèches) accueillent les 0 à 3 ans, mais, en réalité, peu d'enfants leur sont confiés (environ 8.9 %). Les crèches parentales sont les structures d'accueil les plus fréquentées par ce groupe d'âge, quelques heures par jour ou toute la journée (pendant 9 à 10 heures) selon les provinces et les localités.

De 3 à 6 ans : Les *Kindergärten* (jardins d'enfants) accueillent les enfants à partir de 3 ans et jusqu'à 6 ans, âge de la scolarité obligatoire. Ces structures sont fréquentées par la plupart des enfants (80 %), en raison de la qualité reconnue de leurs programmes, que les parents travaillent à temps plein, à temps partiel ou pas du tout. Un enseignement préprimaire (*Vorschulstufe*) est proposé dans les écoles primaires aux enfants d'âge scolaire mais qui ne sont pas jugés suffisamment mûrs pour entrer en cours préparatoire. En fonction de la demande et de la localité, cette classe accueille de 10 à 20 enfants ou un groupe de moins de 10 enfants. Plus de la moitié des *Kindergärten* fonctionnent toute la journée en continu, mais leurs horaires peuvent varier d'une province à l'autre (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004).

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Des jardins d'enfants spécialisés, dans lesquels travaillent des enseignants ayant reçu une formation spécifique, proposent des programmes visant à stimuler les enfants, ainsi que des thérapies. Il existe également des groupes d'intégration qui permettent d'accueillir des enfants handicapés dans des jardins d'enfants ordinaires. Ces groupes sont généralement constitués d'une quinzaine d'enfants, parmi lesquels 3 à 5 sont considérés par le corps médical comme ayant des besoins spécifiques. Néanmoins, il n'existe aucune obligation légale d'intégrer ces enfants et, faute de données suffisantes, on ne peut pas analyser le niveau d'accès ni l'ampleur des moyens nécessaires pour répondre aux besoins des enfants handicapés accueillis dans des centres ou dans des jardins d'enfants. En conséquence, le taux d'accès de ces enfants diffère considérablement d'une province à l'autre. L'État fédéral manque de volonté d'action dans ce domaine, mais également dans d'autres domaines importants.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Aucune donnée n'est collectée sur les enfants issus de milieux défavorisés. Le *Rapport de base sur l'Autriche* (2004) reconnaît les lacunes existantes en matière d'information, ainsi que « le manque fondamental d'études scientifiques » sur ce sujet.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : En 2001, quelque 45 % des résidents non autrichiens étaient originaires de l'ex-Yougoslavie et 17.5 % de la Turquie. Les autres étaient d'origine allemande (10.5 %), polonaise (2.1 %), roumaine (2.5 %), tchèque (1.9 %) et hongroise (1.8 %). Environ 11 % des enfants fréquentant un jardin d'enfants sont des immigrés dont la mère parle une autre langue que l'allemand (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004). Aucun plan d'action global n'a été mis en place pour aider ces enfants.

Qualité

Agrément et réglementation : Les autorités provinciales définissent les normes de construction, les équipements et la formation requise pour le personnel. Ces règles sont plus précises pour les jardins d'enfants et les crèches que pour les structures non encadrées. Les établissements d'accueil sont inspectés, en moyenne, une fois par an. Des inspections inopinées peuvent avoir lieu en cas de plainte des parents. Les inspecteurs sont alors habilités à accéder aux locaux et à contrôler le mode de fonctionnement. Ils jouent donc un rôle de premier plan dans l'évaluation de la qualité et l'identification des problèmes. Lorsque des problèmes sont apparents, l'établissement reçoit une notification écrite de la part de la municipalité et doit procéder aux améliorations nécessaires. Toutefois, en raison des disparités entre les provinces, certains inspecteurs sont en charge d'un très grand nombre de services et de tous les aspects du contrôle, y compris les normes de construction (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004). Dans toutes les provinces sauf une, les nourrices (qui travaillent à leur domicile) doivent être agréées par l'administration locale compétente. Cet agrément fixe le nombre d'enfants qu'elles sont habilitées à garder. Une fois agréées, les nourrices et les crèches parentales sont soumises à des inspections inopinées.

Financement : Depuis 1970, les services d'EAJE sont essentiellement financés par les municipalités (60 à 70 %) et par les autorités régionales (à hauteur de 15 à 25 %). Les parents participent à hauteur de 15 à 20 % des coûts (y compris pour l'accueil des enfants), mais, là encore, ces chiffres diffèrent selon les provinces (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2003). En Basse-Autriche, par exemple, la matinée est gratuite dans les jardins d'enfants, mais les parents paient le déjeuner et les activités proposées l'après-midi. La municipalité finance ces établissements en payant généralement les salaires des éducateurs qualifiés. En règle générale, les centres d'accueil à but lucratif ne bénéficient d'aucune aide financière. Ceux qui dépendent d'associations à but non lucratif, de groupes parentaux ou de paroisses peuvent, sous certaines conditions, être subventionnés par la municipalité. Les dépenses consacrées à l'éducation préprimaire (jardins d'enfants) représentent 0.55 % du PIB, ce qui correspond à 9 % du budget total de l'éducation pour 14 % des inscriptions. Environ 76.2 % du financement de l'EAJE est d'origine publique et 23.8 % d'origine privée, dont 11.8 % proviennent des familles. L'Autriche verse de généreuses allocations familiales, des prestations pour la garde des enfants et autorise un congé parental de longue durée, ce qui a engendré une baisse des demandes d'accueil et donc du nombre de services d'accueil, notamment pour les enfants de 0 à 3 ans.

Personnel : Les jardins d'enfants et les crèches sont animés par des *Kindergärtnerinnen* (éducatrices qualifiées de jardins d'enfants) qui représentent 60.4 % du personnel. Elles sont aidées par quelque 30 % *Erzieherinnen* (puéricultrices), dont environ 25 % ont une formation d'éducatrice de base. Les autres 10 % ont une autre formation ou n'ont pas de formation. Les qualifications professionnelles sont de plus en plus importantes en ce qui concerne le travail effectué en coopération avec les parents et au sein des équipes. Les

directeurs de jardins d'enfants sont chargés des inscriptions, de la constitution des groupes d'enfants, de l'emploi du temps du personnel, de la définition des programmes d'éducation et de l'organisation de réunions avec les parents. En règle générale, les nourrices et le personnel des crèches parentales ont reçu une formation et doivent, tout comme le personnel des jardins d'enfants, prendre en compte l'âge et les besoins individuels des enfants.

Formation requise : Les éducatrices des jardins d'enfants *(Kindergartenpädagioginnen)* suivent une formation de cinq ans en *Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik* à l'un des 24 instituts de formation en EAJE (*Fachschulen*) en Autriche. Pour travailler dans une crèche ou dans un jardin d'enfants, il est nécessaire d'être titulaire d'un diplôme d'études secondaires (matriculation).

Les éducatrices des jardins d'enfants travaillent généralement avec des enfants de 3 à 6 ans. Elles peuvent aussi travailler – souvent à des postes de direction – dans des crèches avec des enfants de 0 à 3 ans, mais la majorité du personnel des crèches sont des *Erzieherinnen* (éducatrices, pédagogues sociaux) qui suivent une formation en *Bildungsanstalten für Sozialpädagogik*. Les *Erzieherinnen* travaillent essentiellement dans les crèches, les jardins d'enfants, les *Hort* (centres ou classes de loisirs pour enfants), dans lesquels les enfants sont accueillis l'après-midi pour les devoirs et les loisirs. Les *Erzieherinnen* travaillent aussi avec des adolescents, et sont formées au même niveau que les *Kindergartenpädagoginnen* dans six écoles spécialisées pour les éducateurs sociaux. Les *Erzieherinnen* travaillant en crèche suivent des formations spéciales qui les préparent à travailler avec de jeunes enfants et des nourrissons.

Dans les jardins d'enfants spécialisés, les éducateurs ont suivi une formation complémentaire qui leur permet de travailler avec des enfants qui souffrent de problèmes de comportement ou d'un handicap. Les auxiliaires peuvent travailler sans formation dans les jardins d'enfants ou dans les crèches, mais de nombreux jardins d'enfants emploient des *Erzieherinnen*. En principe, les gardes d'enfants doivent également recevoir une formation en Autriche. Les nourrices affiliées à la fédération autrichienne des nourrices ont suivi une formation courte, dont le contenu diffère largement d'une province à l'autre. La durée de la formation va de 30 heures en Basse-Autriche à 468 heures avec examen professionnel en Styrie.

Bien que la formation des *Kindergartenpädagoginnen* comme des *Erzieherinnen* soit de grande qualité dans les *Fachschulen*, certains se disent préoccupés par le niveau de la formation, lequel, au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, est l'un des plus bas d'Europe. Les attentes actuelles concernant la profession – plus grande diversité des enfants, attentes plus élevées des parents en termes d'éducation, nécessité de promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes en matière de travail – donnent à penser que les éducateurs des jardins d'enfants doivent avoir une formation professionnelle de niveau supérieur, qui conduira également à améliorer les niveaux de qualité des services.

Conditions de travail : Les diplômés d'écoles professionnelles spécialisées sont âgés d'environ 19 ans lorsqu'ils commencent à travailler. La plupart de ceux qui abandonnent cette profession le font au cours des 10 premières années (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004). Les opportunités d'évolution professionnelle sont peu nombreuses. Toutefois,

l'obligation d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires indique que la situation s'améliore dans ce domaine.

Ratios d'encadrement : On recense en moyenne 12 enfants par groupe dans les crèches et 20 dans les jardins d'enfants (*Rapport de base sur l'Autriche*, 2004). Dans ces derniers, un groupe comporte au maximum entre 25 et 28 enfants. Dans les crèches (enfants de moins de 3 ans), le ratio est de 8,7 enfants par membre du personnel qualifié, ce qui est peu par rapport aux normes internationales (statistiques nationales, *Kindergarten and After-School Childcare*, 2002-03). Les crèches parentales accueillent chacune entre 5 et 10 enfants et les nourrices s'occupent généralement d'un maximum de 5 enfants à la fois, le ratio d'encadrement étant de 3.4 pour 1. Les structures qui accueillent des enfants de divers âges affichent un ratio moyen de 13 ou 14 enfants pour 1 adulte, mais la proportion d'enfants de moins de 3 ans ne peut dépasser un tiers.

Une étude menée en 2004 par le *Charlotte Bühler Institut* s'inquiète de ces ratios. Elle indique que, dans les jardins d'enfants, les deux tiers des groupes comptent en réalité près de 25 enfants. Dans 19 % des cas, on trouve des groupes de 28 enfants ou plus dans les provinces qui, par de nombreuses dérogations, permettent le dépassement du nombre d'enfants autorisé par groupe. Les groupes sont plus petits dans les municipalités rurales que dans les grandes villes.

La même étude présente également des données sur la structure du personnel : 69 % des enseignants des jardins d'enfants travaillent avec un auxiliaire non qualifié et 14 % d'entre eux encadrent seuls un groupe. Seulement 7 % d'entre eux collaborent avec un autre enseignant qui disposent des mêmes qualifications pour superviser deux groupes à la fois, et 3 % sont aidés par un assistant dans ce cas-là. Le ratio d'encadrement calculé dans le cadre de cette étude est de 1 adulte pour 23 enfants. Seuls les groupes encadrés conjointement par deux enseignants qualifiés (10 % des groupes, dans tout le pays) affichent un ratio satisfaisant : 1 pour 12.

Programmes et pédagogie : Il existe en Autriche une forte tradition pédagogique, avec des locaux et des espaces extérieurs adaptés. Une attention particulière est portée à l'espace dont dispose chaque enfant, et qui a récemment été estimé à 3 m². De (bons) ratios d'encadrement facilitent la mise en œuvre des programmes, et la priorité donnée au développement holistique des jeunes enfants constitue un cadre propice pour les différentes activités. Dans les jardins d'enfants, des éducateurs rompus aux tâches pratiques et spécialisés dans les disciplines artistiques travaillent au sein d'équipes stables.

Suivi, évaluation et recherche : Les programmes proposés par les jardins d'enfants et les crèches sont supervisés par des inspecteurs municipaux. Cependant, le nombre de tâches et de structures contrôlé par chaque inspecteur est très élevé. Les décisions relatives aux services d'EAJE s'appuient sur les données collectées au niveau fédéral (par le bureau de statistiques national) concernant les prestataires, les horaires d'ouverture, les établissements, les taux de fréquentation et le personnel. Aucune statistique uniformisée n'existe à propos des nourrices et des crèches parentales, et aucune donnée se rapportant aux enfants ayant des besoins spécifiques n'est disponible pour le moment au niveau fédéral.

Participation des parents et de la communauté : La conception traditionnelle du rôle de la mère et du père dans l'éducation des enfants prédomine largement, puisque ce sont les femmes qui prennent en charge la majorité des soins et de l'éducation de leurs enfants. Les

parents sont invités à coopérer avec le personnel des jardins d'enfants et à participer aux activités de ces structures.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2004, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière, notamment :

- *Contexte social, notamment le statut de la femme et le rôle de la famille* : Parmi les thèmes abordés figurent les tendances démographiques actuelles, l'aide aux familles et le congé parental (en particulier l'impact de l'ensemble des allocations qui favorisent un modèle familial financé par les pères uniquement et qui dissuadent les autorités régionales d'investir dans les services d'accueil), ainsi que le statut et le rôle des femmes au sein de la société autrichienne.
- *Administration et financement* : Le rôle plus actif de l'État central (l'implication d'un ministère central peut donner l'impulsion dont le système d'EAJE a besoin, en définissant des droits et des critères communs, en apportant des financements et en encourageant les initiatives qui permettent de concentrer l'attention des parties prenantes sur les questions essentielles) ; la détermination d'un niveau minimal pour les services d'EAJE, ainsi que la mise en place des moyens nécessaires et de compétences en matière d'EAJE au sein des ministères ; l'augmentation puis le maintien des fonds publics destinés à la petite enfance (un réel engagement de la part du gouvernement fédéral semble nécessaire, afin *i)* d'étoffer les ressources consacrées à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants, *ii)* d'assurer la transparence et la cohérence des financements actuels, *iii)* de garantir un traitement équitable, dans tout le pays, des enfants à risque et des enfants ayant des besoins spécifiques et *iv)* d'axer le financement sur l'amélioration de la qualité et de l'accès, par exemple en déterminant des heures d'ouverture qui correspondent mieux aux horaires de travail des parents ou en définissant des objectifs pédagogiques plus transparents).
- *Problèmes d'accès* : Développement des services d'EAJE en Autriche (notamment pour les enfants de 1 à 3 ans et dans les quartiers pauvres), accès des enfants ayant des besoins spécifiques (les enfants atteints d'un handicap ne sont pas toujours considérés comme prioritaires en Autriche et les municipalités sont parfois peu disposées à supporter les coûts supplémentaires nécessaires à l'intégration de ces enfants, tels que l'embauche de personnel ou l'aménagement des bâtiments et des salles de classe).
- *Amélioration de la qualité* : Systèmes d'agrément et réglementation (la délégation de pouvoirs aux provinces constitue une étape positive en faveur de la démocratie locale et permet de créer des services locaux mieux adaptés. On observe néanmoins, dans un pays aussi petit que l'Autriche, d'importantes différences de réglementation entre les régions) ; personnel, formation et conditions de travail (il est notamment nécessaire de revoir le niveau actuel de formation des éducateurs de jardins d'enfants et d'améliorer sensiblement les conditions de travail du personnel, ainsi que leurs opportunités d'évolution professionnelle) ; programmes et pédagogie (il semble nécessaire de mettre en place un programme national qui définisse plus clairement les valeurs et objectifs communs d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans tout le pays, de promouvoir un niveau de qualité égal dans tous les groupes d'âge et toutes les régions, de faciliter la communication entre le personnel, les parents et les enfants, de guider et soutenir les professionnels de l'EAJE dans leurs activités et d'assurer une continuité pédagogique à

travers les provinces et entre les centres d'EAJE et les écoles) ; amélioration de la collecte des données, de l'évaluation et de la recherche ; participation des parents et de la communauté (nécessité d'une approche plus dynamique du travail mené avec les parents dans les jardins d'enfants : les enfants à qui les parents parlent et lisent des histoires ont en règle générale peu de difficultés à s'exprimer ou à apprendre à lire. Dans les zones où la pauvreté et l'immigration sont importantes, les centres d'EAJE font preuve d'une réelle efficacité lorsqu'ils fonctionnent comme un réseau de services locaux interconnectés d'aide aux familles et agissent en première ligne pour le bien-être, le suivi des enfants et la prévention).

Belgique : Communauté flamande

Population : environ 6 millions. **Taux de fécondité :** 1.6. **PIB par habitant :** USD 28 700. **Enfants de moins de 6 ans :** 375 935.

Taux d'activité des femmes : 57.3 %, dont 34.1 % à temps partiel (contre 6.3 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : environ 74 % à temps plein ou partiel.

Congé de maternité et congé parental : 26 semaines de congé parental payé environ 80 % du salaire ; congé parental de 3 mois, ou de 6 mois pour les travailleurs à temps partiel, ou de 15 mois pour une réduction du travail de 15 mois, assorti dans chaque cas d'une indemnité forfaitaire. Des interruptions de carrière (crédit temps) sont possibles pour tous les travailleurs.

Durée moyenne du congé parental : Non disponible.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 27.2 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile :** 5.2 %, contre 7.7 % après impôts et transferts pour l'ensemble de la Belgique (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire : 0.6 % du PIB pour 16 % des inscriptions.

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans et de l'accueil périscolaire : 0.12 % du PIB, dont 74 % sont subventionnés.

Coût unitaire par enfant : Crèche : 13 483.40 USD, accueil familial (ou assistante maternelle conventionnée) : 5 818.31 USD, enseignement préscolaire (ensemble de la Belgique) : 4 442 USD.

Coût moyen pour les parents : 0 à 3 ans et accueil périscolaire : 59.7 % des frais sont à la charge des parents dans les structures d'accueil familial subventionnées, contre 26.2 % dans les centres subventionnés ; enfants de 3 à 6 ans : les *kleuterschools* sont gratuites et subventionnées, les parents ne paient que les imprévus, soit environ 4 %.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 2 ans et demi dans les *kleuterschools*.

Principales catégories de services et durée : Les principaux services sont l'accueil familial de jour (54 % des places) et les *kinderdagverblijf* (crèches et prégardiennat) qui sont subventionnés par l'État (environ 22 % des enfants de 0 à 3 ans. Les deux services accueillent les enfants 11 heures par jour, toute l'année. Un peu plus des deux tiers de ces services sont agréés et subventionnés par *Kind en Gezin*. Dans le secteur éducatif, les *kleuterschools* (éducation préscolaire publique) fonctionnent 7 heures par jour durant l'année scolaire ; les services d'accueil périscolaires sont ouverts de 7 h 00 (avant l'école) à 18 h 00 (après l'école) tous les jours, le mercredi après-midi et pendant les vacances scolaires.

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 2 ans et demi : 38 %. De 2 ans et demi à 6 ans : près de 100 % à partir de 3 ans. Accueil périscolaire des enfants de 4 à 7 ans : 28 %, moins par la suite. 53.2 % des enfants de 0 à 3 ans sont gardés par leurs parents ou un membre de la famille (35.2 % sont gardés exclusivement par l'un des parents ; 18 % sont également gardés par leurs grands-parents ou un membre de leur famille, 0.4 % recourent à d'autres formes d'accueil informel) et 38 % des enfants qui ne sont pas gardés par leurs parents fréquentent des structures d'accueil familial de jour, deuxième mode de garde par ordre d'importance, soit plus de 54 % des places disponibles.

Désignation et qualifications professionnelles du personnel principal : Les centres subventionnés font appel à des *kinderverzorgsters* (puéricultrices), titulaires d'un diplôme d'études professionnelles postsecondaires (1 an), et les *kleuterschools* à des *kleuteronderwijzers* (instituteurs du préprimaire), titulaires d'un diplôme sanctionnant 3 années d'études dans le supérieur. Ces enseignants perçoivent un salaire équivalent à celui des instituteurs et des enseignants du premier cycle du secondaire.

Pourcentage de personnel qualifié : 99 % des enseignants du préscolaire ont reçu une formation complète. Dans le secteur de l'accueil des enfants, seuls 25 % des emplois exigent un diplôme ou un certificat (Peeters, « Childcare in Flanders : The Essential Reversal towards Professionalisation and Sustainabiity », VBJK Université de Gand), 2005). Les directeurs des services doivent tous être titulaires d'une qualification et, dans les crèches publiques subventionnées, un diplôme ou une formation équivalente est exigé pour l'ensemble du personnel. Dans le secteur privé, les exigences sont nettement moindres. Les assistantes maternelles conventionnées doivent avoir suivi une formation, mais ni diplôme ni niveau d'instruction n'est requis. Plus de 30 % du personnel des services d'accueil périscolaire sont titulaires d'un diplôme spécialisé.

Ratios d'encadrement : Accueil familial de jour : 4 enfants pour 1 adulte à temps plein (jusqu'à 8 enfants à temps partiel) ; accueil en centre : 6.5 pour 1, préscolaire : 17 pour 1 (année scolaire 2001/02), mais 17 pour 2 pour la première année, car une puéricultrice travaille aux cotés de l'instituteur ; accueil périscolaire : 14 enfants par adulte diplômé.

Taille maximale d'un groupe : Accueil familial de jour : 8 enfants, accueil en centre : sur décision du centre, préscolaire : sur décision de l'établissement (le ministère de l'Éducation n'impose pas de taille maximum), accueil périscolaire pour les enfants de 6 à 12 ans : sur décision du centre.

Autorités de tutelle

Dans la Communauté flamande de Belgique, il existe une division claire des responsabilités en matière d'éducation et d'accueil. Toutes les structures d'accueil et tous les services d'accueil périscolaires sont chapeautés par *Kind en Gezin* (Enfant et famille), organisme public relevant du ministère flamand du Bien-être, de la Famille et de l'Égalité des Chances. Cet organisme supervise, au niveau national, la réglementation et les mesures, inspecte les locaux et finance les services. Il détermine aussi, en concertation avec le secteur, la qualité minimale, vérifie la qualité de l'accueil et en encourage l'amélioration. Les autorités locales et les organisations à but non lucratif jouent également un rôle dans les services d'accueil des petits, rôle en partie historique et, dans certains cas, en réponse aux initiatives prises par *Kind en Gezin*.

Le ministère de l'Éducation de la Communauté flamande est compétent pour la quasi-totalité des questions d'éducation en Flandre (pour les enfants à partir de 2 ans et demi, voir la section *Accès et services*). Il fixe les grands objectifs de l'éducation au niveau local. Les

établissements jouissent d'une grande autonomie dans leur organisation, qui s'expliquait au départ par le souci de garantir la liberté confessionnelle. La plupart des écoles et des services éducatifs relèvent de l'une des trois organisations ou réseaux suivants : l'éducation communautaire officielle, c'est-à-dire les établissements non confessionnels de la Communauté flamande (13.88 % des enfants), les établissements publics subventionnés relevant des autorités locales (22.25 %) et les écoles privées subventionnées (63.86 %)

L'administration fédérale définit les conditions d'attribution des diplômes, la durée de la scolarité obligatoire, les pensions, les déductions fiscales pour les frais de garde des enfants, les congés parentaux et les « pauses carrière » ou encore, avec les régions, la politique de l'emploi.

Contexte

Taux d'emploi des femmes : En 2002, 76 % des femmes ayant un enfant de 3 à 6 ans et 72 % des mères d'enfants de moins de 3 ans exerçaient une activité rémunérée. L'augmentation, ces 30 dernières années, de la population active (+600 000 personnes) s'explique par la hausse du taux d'emploi des femmes. Dans le même temps, la population active masculine a reculé. Une femme sur trois travaille à temps partiel, contre un homme sur 20. Malgré la loi (de 1999) sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes concernant l'accès au travail et les conditions d'emploi, les femmes se voient souvent proposer des contrats à temps partiel dans un nombre limité de secteurs et de professions. On observe des différences de salaire considérables entre les deux sexes, qui proviennent des systèmes de description et d'évaluation des postes. Les femmes se disent incitées à accepter un nombre d'heures de travail réduit en raison de la charge de travail non rémunéré qui leur incombe.

Congé parental : Le système universel de congés maternité rémunéré a été fixé à 15 semaines en 1998, avec un congé parental partiellement rémunéré de 3 mois pour les travailleurs à plein temps, de 6 mois pour ceux à temps partiel et de 15 mois pour ceux travaillent un cinquième de temps, à prendre avant le quatrième anniversaire de l'enfant. En 2001, quelque 75 250 mères (taux de participation non disponible) ont bénéficié de ce congé. Les versements sont effectués par la mutuelle. Aucune donnée n'est disponible sur le pourcentage de pères qui prennent le congé de paternité, même si tous ont automatiquement droit à 3 jours (dans le secteur privé) ou à 4 jours rémunérés (dans le secteur public), à prendre dans les 12 jours qui suivent la naissance. Depuis 2002, les pères ont droit à 10 jours ouvrés de congé de paternité rémunéré, financé par la mutuelle. En 2002, le système des pauses carrière (qui comprend le congé parental) a été remplacé par un système donnant à tous les salariés le droit à un « crédit temps » d'un an sur l'ensemble de la carrière. Le salarié peut choisir de suspendre totalement son activité ou de réduire ses horaires de travail pendant au moins trois mois.

Accès et services

Caractéristiques : L'accueil de jour et l'éducation préprimaire se caractérisent par un dispositif mixte public/privé, subventionné par le gouvernement flamand. Normalement, les structures d'accueil de jour sont ouvertes 10 à 12 heures par jour et les écoles préprimaires fonctionnent tous les jours ouvrables (une demi-journée le mercredi) de 8 h 30 à 15 h 30, et proposent un service de garderie.

L'éducation préscolaire est gratuite à partir de 2 ans et demi. Les écoles qui accueillent des enfants d'origine familiale très diverse bénéficient de financements supplémentaires. Les *kleuterschools* (écoles maternelles) sont gérées par les commissions scolaires des différents réseaux, chacun étant financé ou subventionné par le gouvernement flamand.

Malgré l'augmentation notable des capacités ces cinq dernières années, les possibilités d'accueil ne satisfont pas encore à la demande des parents. En 2003, les crèches et les assistantes maternelles proposaient quelque 65 547 places (43 874 places dans des structures subventionnées et 21 673 places dans des structures indépendantes). Ce sont essentiellement les mères qui travaillent et qui appartiennent à un ménage à deux revenus qui ont recours à ces services, même si des stratégies tentent actuellement de rééquilibrer l'accès des enfants sur l'ensemble de la communauté. Les familles monoparentales y recourent de plus en plus.

De 0 à 1 an : Ce sont essentiellement les mères et les autres membres de la famille qui s'occupent le plus des enfants durant leur première année de vie, 31 % de cette cohorte d'âge fréquentant des structures publiques conventionnées. Les familles qui ont recours aux structures supervisées par *Kind en Gezin* bénéficient de dégrèvements fiscaux, il est donc rare qu'elles aient recours à des structures d'accueil familial indépendantes.

De 1 à 3 ans : 42 % des enfants de 1 à 2 ans et 32 % des 2 à 3 ans fréquentent des structures d'accueil agréées. (Les enfants peuvent bénéficier gratuitement d'une place dans un établissement préprimaire à temps plein dès qu'ils atteignent l'âge de 2 ans et demi). Quelque 35.2 % des enfants de 0 à 3 ans sont gardés toute la journée par des membres de leur famille, 34.2 % de cette cohorte fréquentent au moins une partie de la journée une structure publique agréée et 0.9 % des services indépendants. Plus de 36 000 enfants de trois ans (soit plus de 85 % de la cohorte) fréquentent une école préprimaire (maternelle).

De 2 ans et demi à 6 ans : 85 % des enfants de deux ans et demi sont accueillis dans une école maternelle gratuite, et près de 100 % des enfants de plus de 3 ans (98.4 % en 1997-98). Quelque 11.2 % des 3 à 6 ans fréquentent en outre une structure publique agréée et 17.1 % une structure d'accueil périscolaire. Les chiffres relatifs à l'accueil des enfants et aux structures périscolaires pour les 4 à 5 ans sont respectivement de 11.7 % et de 16.1 %, et de 11.6 et 18.2 % pour les 5 à 6 ans.

Services d'accueil périscolaires : Ces services fonctionnent soit comme des structures conventionnées en dehors de l'école, soit comme un service de garderie proposé par l'école en dehors des heures de cours. La première solution est utilisée par 11.7 % des enfants de 4 ans, 11.6 % de ceux de 5 ans et 8 % de ceux de 6 ans, tandis que la seconde l'est par 16.1, 18.2 et 19 % de chaque tranche d'âge respective (voir le tableau ci-dessous).

	Services d'accueil périscolaires conventionnés	Services de garderie proposés par les écoles	Total
4 ans	11.7	16.1	27.8
5 ans	11.6	18.2	29.8
6 ans	8.0	19.0	27.0

Enfants présentant des besoins spécifiques

Enfants présentant des besoins spécifiques : Les structures agréées doivent donner la priorité aux enfants issus de familles monoparentales, de familles à faibles revenus, aux

enfants qu'il est souhaitable d'accueillir pour des raisons sociales ou pédagogiques, et aux enfants dont les parents travaillent.

Enfants handicapés : En Flandre, les enfants handicapés restent généralement au sein de leur foyer, mais l'on prend de plus en plus conscience des avantages de l'intégration des enfants souffrant de handicaps légers dans les services d'EAJE. Les centres d'accueil reçoivent une prime par enfant et par jour, même parfois une subvention structurelle (depuis 2001) afin qu'ils proposent des installations optimales. Dans les structures subventionnées, le nombre de jours de séjour des enfants handicapés s'est accru de 8.5 %. L'éducation spécialisée bénéficie d'un financement généreux, bien qu'elle soit souvent séparée de l'éducation traditionnelle.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le gouvernement flamand investit massivement dans des programmes de lutte contre l'exclusion et d'éducation prioritaire. En 2003, 5.2 % des naissances concernaient des familles défavorisées (qui sont définies comme telles si elles affichent un score faible pour au moins trois des indicateurs suivants : revenu, niveau d'instruction, situation vis-à-vis de l'emploi, développement de l'enfant, logement et santé). Le taux de pauvreté infantile atteint 4.3 % après les mesures de redistribution sociale*. Les enfants de 3 mois à 3 ans issus de milieux défavorisés fréquentent de plus en plus les structures d'accueil : 21.7 % en 2004, contre 18.8 % en 2002. Les stratégies en place destinées à améliorer le taux de participation de cette catégorie d'enfants incluent une révision du texte sur la contribution parentale, qui a réduit en 2002 le coût de l'accueil des enfants pour les familles dont les revenus sont inférieurs au salaire mensuel minimum garanti. En outre, les structures conventionnées peuvent également demander un tarif réduit, voire accueillir gratuitement certains enfants. *Kind en Gezin* garantit au prestataire agréé un montant minimum pour ses frais de fonctionnement de manière que les baisses de tarif ne le désavantagent pas. Depuis 2004, *Kind en Gezin* subventionne un certain nombre de services de voisinage et de proximité ciblant des groupes minoritaires.

Enfants bilingues ou appartenant aux minorités ethniques : En Flandre, pour 17.3 % des enfants, le néerlandais n'est pas la langue maternelle et 4.4 % des enfants n'ont pas la nationalité belge. Le taux de fréquentation des enfants de 3 mois à 3 ans issus de minorités ethniques est en progression : 23.7 % en 2004, contre 19.6 % en 2002. D'importants efforts sont déployés pour intégrer ces enfants et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un plus grand nombre d'opportunités éducatives (*gelijke onderwijskansenbeleid* – voir la section *Avancées*).

Qualité

Agrément et réglementation : L'agrément des services d'accueil des enfants varie selon que ces services sont subventionnés ou indépendants. Les structures subventionnées doivent satisfaire à des critères de qualité minimum et élaborer un manuel qualité dans lequel elles décrivent leurs procédures d'évaluation de la qualité, de participation des parents, de formation de leur personnel, etc. Les structures indépendantes doivent

* *Kind en Gezin* définit la pauvreté comme l'état permanent des personnes dont les opportunités sont limitées et ne peuvent donc obtenir une part satisfaisante de biens ayant de la valeur aux yeux de la société comme l'éducation, le logement et le travail. Nous avons tiré six critères de sélection de cette définition, sur la base desquels nous déterminons si une famille doit être considérée comme défavorisée : revenu mensuel, niveau d'études des parents, développement des enfants, situation des parents au regard de l'emploi, logement et santé. Si une famille affiche de mauvais scores pour au moins trois de ces critères, elle est considérée comme défavorisée.

uniquement se faire enregistrer, mais la plupart d'entre elles choisissent d'opérer sous la supervision de *Kind en Gezin*. Cela signifie qu'elles doivent respecter certaines normes de qualité. Les agents de *Kind en Gezin* effectuent des visites impromptues dans les deux types de structures.

Financement : Les crèches subventionnées et les services d'accueil familial (privés et publics) disposent de deux grandes sources de revenus, les subventions publiques et la participation financière des parents. Dans les services supervisés par *Kind en Gezin*, les subventions publiques sont directement versées aux prestataires. Un montant minimum est garanti au prestataire agréé pour ses frais de fonctionnement de manière que les baisses de tarif ne le désavantagent pas. Dans ce cas, les organismes sans but lucratif ont un statut privilégié. Ils reçoivent en effet proportionnellement plus de subventions que les prestataires indépendants. Les parents paient en fonction de leurs revenus. Dans le secteur de l'accueil subventionné, la part acquittée par les parents correspond en moyenne à 26 % des coûts réels pour les centres d'accueil et à 60 % des frais pour les services d'accueil familial. Les prestataires totalement indépendants ne perçoivent aucune subvention, et ce sont les parents qui supportent l'intégralité des frais de fonctionnement. Depuis 2001, une subvention annuelle par place offerte aide les petites crèches indépendantes à améliorer la qualité de leurs services et leur gestion. En outre, pour les services supervisés par *Kind en Gezin* (la majorité des cas), les parents bénéficient d'exonérations fiscales qui leur permettent de récupérer une partie de la somme acquittée, cette exonération étant plafonnée à 11.20 EUR par enfant et par jour. Le Parlement fédéral a récemment étendu ces avantages fiscaux aux parents d'enfants de moins de 12 ans. L'État finance 96.1 % des frais de fonctionnement des services éducatifs, le reste provenant de sources privées (parents). Les dépenses publiques et privées consacrées à l'accueil des enfants et à l'enseignement préprimaire représentent plus de 0.1 % du PIB.

Personnel : La division entre accueil et éducation se reflète dans le statut et la formation du personnel de chaque secteur, même si certaines initiatives visent à y remédier. La *kleuterschool* engage des *kleuteronderwijzers* (instituteurs/trices du préprimaire) dont le statut correspond à celui des enseignants du primaire ou du secondaire. Les centres d'accueil subventionnés font appel à des *kinderverzogsters* (puéricultrices) agréées disposant d'une formation différente (voir ci-dessous) tandis que les assistantes maternelles conventionnées sont sélectionnées sur entretien et peuvent ensuite suivre une formation continue.

Formation : Dans les *kleuterschools*, les *kleuteronderwijzers* (instituteurs/trices du préprimaire) suivent trois ans de formation au niveau tertiaire dans un institut de formation des instituteurs, aux côtés d'enseignants qui exerceront dans le primaire et le premier cycle du secondaire. En dehors du système éducatif, peu de formations sont offertes. La formation continue est bien développée dans le secteur éducatif, et le ministère de l'Éducation affecte des budgets de formation substantiels au système scolaire. Les personnes travaillant dans les centres d'accueil de jour subventionnés sont généralement des puériculteurs/trices qualifiés (*kinderverzogster*) qui ont suivi un cursus professionnel secondaire et bénéficient d'une année supplémentaire de spécialisation. Selon certains rapports, il leur manque des bases théoriques solides pour leur travail futur. Les assistantes maternelles ne reçoivent qu'une formation continue comprise entre quatre et soixante heures et n'ont pas besoin d'un diplôme pour être agréées. Ensuite, bien que régulièrement visités et guidés par les superviseurs du *Kind en Gezin*, on leur propose peu de possibilités de formation complémentaire. En revanche, la formation des puériculteurs

dans les centres subventionnés est dispensée pendant leurs heures de travail contractuelles. Dans l'ensemble, la formation pose problème : « seuls 25 % des postes d'accueil d'enfants en Flandre nécessitent un diplôme ou un certificat (Peeters, 2005). *Kind en Gezin* a lancé une discussion sur le niveau d'instruction requis pour les différents services s'adressant aux jeunes enfants. Le principal résultat de ce débat est un document intitulé *Beroepsprofiel van de Begeleider Kinderopvang* (Profil professionnel du personnel s'occupant d'enfants) publié par le Conseil économique et social de Flandre (SERV – *Sociall Economische Raad voor Vlanderen*) en 2001. Le décret sur la qualité de 2002 stipule aussi que d'ici à 2010, la moitié du personnel qui accueillent les jeunes enfants doivent posséder un diplôme.

Conditions de travail : Comme il est souvent d'usage dans les systèmes séparés, les conditions salariales et de travail dans le secteur de la petite enfance sont bonnes, les instituteurs du préprimaire recevant un salaire largement équivalent à celui de leurs collègues du primaire et du premier cycle du secondaire. Dans le secteur social, la situation est très différente mais elle s'améliore. En 2003, il a été décidé d'accorder un certain statut aux puériculteurs/trices rattaché(e)s à un service. Depuis 2001, les personnes qui choisissent cette activité reçoivent une allocation de départ destinée à couvrir leurs frais d'installation. Des efforts sont actuellement déployés en vue d'améliorer la structure de carrière de cette profession. Depuis 2000, des profils d'emploi ont été définis pour les accueillantes et les gestionnaires des services d'accueil des enfants. La validation des « compétences acquises antérieurement » (EVC – *Eerder Verworven Competenties*) vise à aider les accueillantes à obtenir un agrément.

Ratios d'encadrement : Dans l'accueil familial réglementé, ce ratio est de 4 enfants pour 1 adulte, le groupe ne pouvant excéder 8 enfants. Dans les crèches, il est de 6.5 pour 1 et dans les services d'accueil périscolaires de 14 pour 1, mais aucune limite de nombre n'est spécifiée. Les crèches décident elles-mêmes du nombre d'enfants par puéricultrice. Dans la *kleuterschool*, les investissements consentis par le gouvernement pour accroître les effectifs s'occupant de jeunes enfants ont permis de ramener le ratio maximal d'encadrement à 18 pour 1 (1997-98), mais ce chiffre peut varier selon la période de l'année.

Programmes et pédagogie : En Flandre, il n'existe pas de programme national. Chaque établissement définit son propre programme et ses méthodes d'enseignement. En 1997, on a fixé un ensemble d'objectifs de développement minimum (*ontwikkelingsdoelen*) qu'il est souhaitable que les enfants d'âge préscolaire atteignent. Toutes les écoles font en sorte de les y aider. Ces *ontwikkelingsdoelen* mettent l'accent sur une approche large et harmonieuse de l'enseignement, et se concentrent sur le développement de la personnalité de l'enfant (image de soi positive, motivation et esprit d'initiative), son développement général (autonomie, communication et travail en équipe, savoir se diriger, créativité et résolution de problèmes) ainsi que des compétences particulières dans certains domaines (comme l'éducation physique, l'expression artistique, le langage, l'environnement et les mathématiques). L'accent est mis sur l'enseignement pluridisciplinaire afin que les enfants acquièrent des compétences sociales et une aptitude à apprendre tout au long de la vie.

Suivi, évaluation et recherche : En 1997, la stratégie visant à améliorer la qualité est passée d'une approche reposant sur le contrôle à une approche centrée sur l'information et la promotion. Dans le même sens, des recherches ont été menées en 2003 visant à développer un instrument d'évaluation de l'expérience et des perceptions des enfants de 0 à 12 ans. Le processus ne cesse d'être affiné. Le suivi des processus des structures d'accueil

familial et en crèche fait apparaître d'importantes disparités. *Kind en Gezin* adopte une approche en trois volets de la qualité (déterminer, suivre et stimuler). Des niveaux minima sont définis en concertation avec le secteur. À l'avenir, le suivi sera géré par un organisme d'inspection distinct, comme le prévoit un nouveau décret voté en 2004. Pour l'instant, c'est toujours *Kind en Gezin* qui se charge de l'inspection. Dans les écoles, l'inspection est du ressort des inspecteurs d'éducation, qui contrôlent généralement l'ensemble de l'établissement.

La participation des parents et de la communauté en tant que partenaires dans l'accueil des enfants est encouragée. Conformément à un décret sur la qualité des services subventionnés, les utilisateurs doivent être informés et participer aux services, mais aussi contribuer au suivi et au contrôle de la politique de qualité. Les prestataires doivent décrire le mode de participation des parents et la manière dont ils gèrent les plaintes formulées par ces derniers. Ils doivent aussi expliquer comment ils mesurent la satisfaction des parents. Un site Internet spécialisé aide les parents à choisir les structures de qualité, à comprendre les différents types de services proposés et à évaluer les coûts. Il permet aux parents de faire un choix éclairé et d'améliorer la qualité des structures existantes.

La participation de la communauté passe par la création de groupes consultatifs au niveau local. Ces groupes incluent tous les acteurs qui participent d'une manière ou d'une autre à l'accueil des enfants (prestataires, parents et autorités). Le but est d'élaborer un plan d'action local, de formuler des conseils pour la mise en place de nouvelles structures d'accueil par les autorités locales et de créer une structure consultative permanente via l'évaluation, sur une base annuelle, de la situation locale et du plan d'action. En septembre 2004, un décret sur la participation (qui englobe la participation des parents) est entré en vigueur.

Avancées

Les progrès en ce qui concerne l'inclusion et la cohésion sociale : depuis quelques années, la société flamande est de plus en plus multiculturelle et l'opinion publique de plus en plus sensible aux problèmes d'immigration, de pauvreté et d'inégalités. Entre 1995 et 1998, *Kind en Gezin* et le Centre de recherches sur l'accompagnement de la jeune enfance (VBJK) ont mis sur pied un programme de formation et d'emploi pour les femmes issues des minorités ethniques et financé par l'initiative communautaire pour l'insertion professionnelle des femmes (NOW). Ainsi, 25 femmes issues des minorités ethniques ont reçu une formation et toutes ont trouvé un emploi dans un centre flamand d'accueil des enfants. Ce projet influence aujourd'hui les stratégies de recrutement pour l'EAJE dans les grandes villes. Entre 1999 et 2004, en collaboration avec le réseau européen DECET (*Diversity in Early Childhood Care, Education and Training*), plusieurs projets axés sur la diversité ont vu le jour à Gand, Bruxelles et Anvers. En vertu du décret de 2002 sur la qualité, la diversité ethnique comme l'égalité hommes-femmes dans le cadre des projets sur le personnel des structures d'accueil périscolaire représentent des conditions importantes pour obtenir l'agrément. La diversité n'est plus facultative : les centres doivent apporter la preuve qu'ils prennent des mesures spécifiques pour veiller à ce que leur personnel reflète la diversité ethnique du voisinage, et qu'ils ont essayé de recruter des hommes.

Les niveaux de pauvreté infantile ont été nettement réduits, et les autorités ont pour objectif de rendre l'accueil et l'éducation préscolaire accessibles à tous les enfants qui en ont besoin, indépendamment de leur situation familiale, de leur milieu socio-économique

ou de leur origine ethnique. La demande de places d'accueil a explosé ces cinq dernières années. Le décret de 2002 sur l'égalité des chances en matière d'inscription vise à conférer à chaque enfant le plus d'opportunités possibles. Chaque enfant peut être inscrit dans l'établissement choisi par ses parents, et les écoles bénéficient d'un financement pour proposer des heures de cours supplémentaires lorsque les enfants qu'elles accueillent sont issus de milieux défavorisés. Depuis peu, les écoles primaires se sont dotées d'auxiliaires d'éducation qui secondent les enseignants pour aider les enfants ayant des difficultés scolaires. Plusieurs programmes innovants ont été lancés, comme les écoles Freinet dans les quartiers défavorisés de Gand. Ces écoles élaborent des méthodes pédagogiques axées sur la diversité en concertation avec les parents issus des minorités ethniques et avec les enfants (De Meyer, 2005, *Social Disadvantage: The Ghent Projects,* Pedagogische Begeleidingsdienst, Gand).

Avancées dans le domaine de la qualité : En Flandre, l'EAJE est confronté au problème persistant de la relative faiblesse des investissements publics dans les professionnels d'accueil des jeunes enfants, et la volonté, dans les années 80 et 90, de privilégier les services à bas coûts (à court terme) pour la garde des enfants et les services d'accueil périscolaires. Ces dix dernières années, les travaux d'amélioration de la qualité se sont essentiellement efforcés de pallier les faiblesses inhérentes d'un secteur de l'accueil familial vaste mais peu qualifié, d'un nouveau secteur commercial (en croissance rapide) de mini-crèches ne demandant qu'un diplôme professionnel de niveau inférieur pour l'accueil des enfants, ainsi que le sous-investissement dans les structures d'accueil des jeunes enfants et les services d'accueil périscolaires.

En 2001, le gouvernement a proposé d'accroître la participation au système d'assurance-qualité. Le nouveau système a été introduit en 2004 après une longue concertation avec le secteur. Dans la nouvelle approche, la qualité est considérée comme un processus permanent, déterminé conjointement par les parents, les puériculteurs/trices, les enfants et la direction des centres (Peeters, 2005). De plus, des initiatives de concertation locale ont été lancées afin d'améliorer la qualité de l'accueil. Elles sont plus particulièrement axées sur les services d'accueil périscolaires, l'accueil en dehors des heures de bureau, l'accueil d'urgence et l'accueil des enfants malades. Alors que la tendance est à la déréglementation, on réfléchit aux moyens d'intégrer la consultation à l'élaboration des politiques afin de rendre les politiques d'accueil locales plus ciblées et mieux intégrées. Des efforts considérables sont déployés pour renforcer le développement professionnel, et en particulier l'efficacité de la direction des services. Les centres reçoivent une subvention supplémentaire pour leurs tâches administratives et logistiques. Cette subvention est calculée en fonction du nombre d'enfants inscrits.

Les universités et les centres de formation (à travers le VBJK) cherchent à intégrer l'accueil des enfants dans les disciplines pédagogiques de l'enseignement supérieur, en accordant une place particulière à la diversité. Dans les grandes villes, comme Anvers ou Gand, les autorités locales ont placé les centres d'accueil sous la responsabilité du doyen du département de l'éducation. Les crèches travaillent main dans la main avec les écoles maternelles locales afin que la transition entre les deux structures se fasse facilement pour les enfants et leur famille. Dans le cadre de cette initiative, le personnel peut passer d'une structure à l'autre. L'introduction de professionnels de l'accueil des enfants dans l'éducation préprimaire devrait renforcer la collaboration et améliorer l'intégration des programmes et des services.

L'ensemble du secteur s'oriente vers un système de qualité national cohérent (Vandenbroeck *et al.*, 2004, « Diversity and Equity in Early Childhood Training in Europe », DECET Network, Gand), mais il souffre encore fortement d'un manque de financement suffisant. En 1992, *Kind en Gezin* a introduit une échelle nationale de mesure de la qualité pédagogique, qui s'applique à tous les centres subventionnés de Flandre et s'appuie sur les échelles ITERS (*Infant-Toddler Environmental Rating Scheme*, pour les enfants de moins de 30 mois) et ECERS (*Early Childhood Environmental Rating Scheme,* pour les enfants de plus de 30 mois). L'introduction de ces critères nationaux a considérablement amélioré le fonctionnement au jour le jour des centres, qui mettent désormais davantage l'accent sur l'éducation et sont plus stimulants pour les nourrissons et les petits enfants. En 2004, *Kind en Gezin* et le ministère de l'Éducation ont encouragé l'utilisation des échelles *Experiential Education* élaborées par le professeur Ferre Laevers de l'Université de Louvain. Ces échelles sont axées sur les enfants et donnent une mesure simple de leur bien-être et de leur participation au centre et dans la salle de classe. Les centres apprécient beaucoup ces échelles, car elles apportent des orientations concrètes sur la manière d'améliorer la qualité de la pédagogie et de modifier les pratiques quotidiennes.

Dans le secteur de l'éducation, des efforts sont également déployés pour réduire les ratios d'encadrement, et pour améliorer l'accueil des tout-petits. C'est pourquoi il est aujourd'hui obligatoire d'employer un *kinderverzogster* (puériculteur) dans toutes les classes de première année de la *kleuterschool*. Une autre orientation politique importante consiste à rapprocher le préprimaire (la *kleuterschool*) et le primaire, de manière à faire de l'éducation de base un tout cohérent. Les objectifs pour les différentes classes sont définis dans les « objectifs de développement » ou objectifs minima (connaissances, intuition, compétences et comportement) considérés comme souhaitables et pouvant être atteints par les enfants dans la *kleuterschool*. En même temps, il est communément admis que la spécificité propre de l'enseignement préprimaire consiste à développer l'ensemble de la personnalité de l'enfant.

Belgique : Communauté française

Population : 4.3 millions. **Taux de fécondité :** 1.7. **PIB par habitant :** 28 700 USD (ensemble de la Belgique).

Taux d'activité des femmes : 57.3 %, dont 34.1 % à temps partiel (contre 6.3 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : 68 %.

Congé de maternité et congé parental : 15 semaines de congé de maternité rémunéré à environ 80 % du salaire, congé de paternité de 10 jours (3 jours payés par l'employeur, 7 jours par la sécurité sociale) ; congé parental de trois mois (6 mois à temps partiel) assorti d'une indemnité forfaitaire ; possibilité de prendre un « crédit temps » (pause carrière) pour tous les travailleurs.

Durée moyenne du congé parental : Donnée non disponible.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 27.2 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile :** Environ 10 % contre 7.7 % après impôts et transferts pour l'ensemble de la Belgique (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 5 % du PIB.

Coût unitaire par enfant dans l'éducation préscolaire (en PPA) : 4 4202 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : 0.6 % du PIB (ensemble de la Belgique), 9 % du budget total de l'éducation.

Coût moyen pour les parents : Enfants de 0 à 3 ans et centres d'accueil périscolaire : les parents contribuent au maximum à 28 % des frais dans les structures publiques. Les droits à acquitter sont calculés en fonction du revenu, les familles à risque et à faibles revenus bénéficiant d'un accès gratuit. En général, 10 % des places dans les structures publiques sont proposées gratuitement aux familles dans le besoin. Enfants de 3 à 6 ans : gratuit à partir de 2 ans et demi. Services d'accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans : non disponible.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 2 ans et demi.

Principales catégories de services et durée : Accueil familial, crèche, école maternelle, service d'accueil périscolaire.

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 3 ans : 18 %, de 3 à 6 ans : 100 %. Accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans : 33 %.

Qualifications professionnelles du personnel principal : Dans les crèches, les puéricultrices ont suivi 3 années de formation professionnelle, dispensée après 16 ans ; dans les écoles maternelles, les instituteurs sont titulaires d'un diplôme du supérieur sanctionnant 3 années d'études spécialisées.

Désignation du personnel : « Puéricultrices » dans les crèches ; « institutrices » dans les écoles maternelles.

Ratios d'encadrement : Ils sont fonction de la catégorie de services. Accueil familial de jour : 4 enfants pour 1 adulte ; crèches : 7 pour 1 (selon l'âge de l'enfant), l'école maternelle : 15 pour 1 Accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans : 14 enfants pour 1.

Taille maximale d'un groupe : De 3 à 6 ans : 32 enfants. Accueil périscolaire des enfants de 6 à 12 ans : fixée par chaque centre.

Autorités de tutelle et contexte

Dans la Communauté française de Belgique, il existe une division administrative entre l'éducation et l'accueil, relevant toutefois l'un comme l'autre du ministère de l'Enfance. Le ministre a une compétence totale en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants et l'éducation de base (école maternelle et primaire). Certaines responsabilités de politiques et de financement ont été déléguées aux deux régions, la Wallonie et Bruxelles-Capitale. De leur côté, les autorités locales organisent les services (y compris l'accueil périscolaire) et accordent des financements complémentaires. En revanche, la politique fiscale, des finances publiques, de l'emploi, des affaires sociales et du bien-être social relève du gouvernement fédéral.

Pour les enfants de 0 à 3 ans, le ministre est secondé par l'ONE (Office de la naissance et de l'enfance). Cet organisme d'intérêt public est chargé de la protection et de la santé maternelle et infantile, ainsi que de tous les aspects de la politique et des services d'accueil des jeunes enfants. Toutes les structures accueillant régulièrement des enfants de moins de 6 ans doivent se déclarer auprès de l'ONE, obtenir son autorisation et mettre leur programme en conformité avec le Code de qualité de l'accueil, établi par décret en mai 1999.

Le ministère de l'Enfance définit également les buts et les objectifs généraux de l'éducation de base au sein de la communauté, qui comprend le primaire et l'école maternelle pour les enfants de 2 ans et demi à 6 ans. La plupart des écoles et des services éducatifs relèvent de l'une des trois organisations ou réseaux suivants, qui chapeautent le système : les écoles de la Communauté française, non confessionnelles, qui accueillent 10 % des enfants ; les écoles communales publiques non confessionnelles, organisées par les communes, au niveau local, qui accueillent 50 % des enfants, et les écoles libres ou privées (y compris les écoles catholiques subventionnées par l'État) qui accueillent 40 % des élèves.

Taux d'emploi des femmes : En Belgique, le taux d'emploi des femmes s'établit en moyenne à 57.3 %, dont 34.1 % à temps partiel (contre 6.3 % pour les hommes). Celui des mères d'enfants de moins de 6 ans est nettement plus élevé, à 68 %. Cependant, un tiers des femmes travaillent à temps partiel, ce qui indique que les problèmes de garde d'enfants empêchent les mères de travailler à temps plein, constat confirmé par l'*Enquête sur les forces de travail* menée en 2002 par l'INS.

Congés de maternité et parental : En Belgique, le congé parental est de courte durée par rapport à celui existant dans les autres pays européens. La loi prévoit 15 semaines de congé de maternité payé 80 % du salaire, un congé de paternité de 10 jours (dont 3 pris en charge par l'employeur et 7 par la sécurité sociale), un congé parental de 3 mois (6 mois pour les travailleurs à temps partiel), assorti d'une indemnité forfaitaire, et un crédit temps non rémunéré accessible à l'ensemble des travailleurs. En 2002, les mères qui allaitent se sont vues accorder une réduction journalière de leur journée de travail d'une demi-heure à une

heure. La perte de salaire pour la période d'allaitement est prise en charge à 82 % par l'employeur ou la sécurité sociale.

Contexte : Lors de la visite de l'OCDE en octobre 1999, il est apparu clairement que la Belgique disposait de l'un des systèmes éducatifs et d'accueil des jeunes enfants les plus complets d'Europe. Dans le secteur de l'accueil, la volonté de l'ONE d'améliorer l'accès et la qualité des services a donné lieu à une réforme de la gestion, une concertation et une planification. Un Code de qualité pour les centres d'accueil de jeunes enfants et pour les autres services en faveur de l'enfance a été rédigé. Il s'appuie sur la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et sur les recommandations de l'Union européenne. La formation et le développement professionnel font en outre l'objet d'une attention particulière. Le taux d'inscription dans les formations est très élevé, en particulier à Bruxelles, où la FRAJE, association de formation rattachée à la région, joue un rôle très actif (voir encadré 3.3, chapitre 3 de *Petite enfance, grands défis* [OCDE, 2001]). On observe également un effort de création de postes municipaux avec l'objectif de coordonner les services à la petite enfance dans les différents milieux.

Dans la Communauté française, les services d'accueil des jeunes enfants et l'école maternelle sont considérés comme des instruments puissants contre l'exclusion, et des moyens privilégiés d'intégration des enfants « à risque » (y compris les enfants d'immigrés) au sein du système éducatif. Le droit universel à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants est mis en œuvre en pratique par le biais de l'école maternelle, qui est ouverte à tous les enfants à partir de 2 ans et demi. À l'école maternelle, la volonté d'assurer la qualité a débouché sur l'adoption d'orientations officielles (Décret mission), attirant l'attention sur des objectifs fondamentaux, tels que le développement de la créativité de l'enfant, l'apprentissage précoce de la lecture, la socialisation, la citoyenneté et le diagnostic précoce des handicaps ou des besoins spéciaux. La formation continue est également considérée comme un instrument privilégié permettant d'améliorer la compréhension et la pratique professionnelle du personnel, et il est prévu de réunir les différents réseaux pour des sessions de formation communes. Les chercheurs universitaires témoignent d'un vif intérêt pour la petite enfance, et, en collaboration avec les instituteurs et le personnel auxiliaire, ils réalisent sur le terrain de nombreux projets d'action-recherche.

Accès et services

De 0 à 1 an : Ce sont en général les parents qui gardent les jeunes enfants, même si nombre de nourrissons de trois mois révolus (jusqu'à 12 %) fréquentent des crèches publiques. En raison de la réglementation et des déductions fiscales accordées aux familles ayant recours aux divers services conventionnés, l'accueil informel est très peu répandu (environ 6.6 %), si ce n'est celui assuré par des membres de la famille.

De 1 à 3 ans : 21.5 % des enfants sont pris en charge toute la journée ou à la demi-journée dans des centres d'accueil et 12 % dans une structure d'accueil familial. Il existe aussi des haltes-garderies et des nourrices non agréées ou d'autres solutions informelles. Normalement, les structures d'accueil déclarées sont ouvertes de 10 à 12 heures par jour.

De 2 ans et demi à 5 ans : Dès l'âge de 30 mois, tous les enfants sont accueillis gratuitement pour la demi-journée dans des écoles maternelles, qui proposent au besoin des services de garderie. Le taux de prise en charge est presque de 100 % pour les enfants de 3 à 4 ans. Les centres préscolaires accueillent les enfants tous les jours ouvrables de la semaine (la demi-journée le mercredi) de 8 h 30 à 15 h 30, et proposent un accueil postscolaire en cas de besoin.

Services d'accueil périscolaire : Environ 33 % des enfants de la Communauté française utilisent régulièrement des services d'accueil périscolaire. Beaucoup d'efforts sont également déployés dans ce domaine depuis quelques années.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : En Belgique, ces enfants restent généralement au sein de leur famille tant qu'ils sont petits, puis sont accueillis dans des centres d'éducation spécialisés. Cependant, on prend de plus en plus conscience des avantages qu'il y a à intégrer les enfants souffrant de handicaps légers dans les services d'EAJE. Ainsi, aujourd'hui, 1 % des enfants inscrits bénéficient d'aides financières en raison de leurs besoins particuliers. En Belgique, les services d'éducation spécialisée pour les enfants de 3 ou 4 ans sont bien financés, mais ils sont souvent séparés du système éducatif général, dans lequel relativement peu d'enfants présentant un handicap physique ou mental sont intégrés.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Après redistribution, le seuil de pauvreté des enfants de la Communauté française est compris entre 5 et 7 %, contre une moyenne de 4.4 % pour l'ensemble de la Belgique. Les enfants issus de familles à faibles revenus (généralement des enfants d'immigrés, voir plus loin) bénéficient de bourses plus élevées et d'aides spéciales, et les établissements qu'ils fréquentent peuvent recevoir davantage de financements pour l'embauche d'enseignants supplémentaires et le développement de programmes plus intensifs.

Enfants bilingues ou appartenant aux minorités ethniques : Les enfants d'immigrés représentent 12 % de la population scolarisée, et 30 % à Bruxelles. Les autorités réalisent des investissements massifs pour combattre l'exclusion et mettent en place des programmes d'éducation prioritaire. Quelque 6.4 % des enfants inscrits à l'école maternelle présentent des besoins éducatifs particuliers (enfants d'immigrés, issus de familles défavorisées, etc.) et bénéficient pour cela d'une attention particulière.

Qualité

Agrément et réglementation : Même si les services peuvent relever du secteur public ou privé, la réglementation qui s'applique en Belgique est stricte et étroitement contrôlée. Pour les services d'éducation des jeunes enfants (école maternelle), les trois principaux organes appliquent les lois régissant les services publics. L'enseignement est gratuit et accessible à toutes les catégories de population. En outre, les règlements communautaires, concernant par exemple la qualité ou le contenu des programmes, doivent être respectés par tous les prestataires. Cependant, les horaires, le règlement intérieur, le calendrier scolaire et une partie du programme peuvent varier, en fonction des besoins des familles dont les enfants fréquentent tel ou tel établissement ou de l'éthique particulière de l'organisme de tutelle. Dans le secteur de l'accueil, les services proposés par le secteur public sont agréés, supervisés et régulièrement évalués, tandis que les services relevant du privé sont simplement agréés et supervisés.

Financement : Dans le secteur de l'éducation, les services sont gratuits pour les enfants à partir de 2 ans et demi, des aides spéciales étant accordées aux quartiers défavorisés et aux familles à faibles revenus ou appartenant à des minorités ethniques. Les écoles maternelles sont gérées par le secteur public, les communautés et des prestataires privés, et presque entièrement financées par le gouvernement de la Communauté française. Concernant le financement réel, nous n'avons pas pu obtenir de chiffres désagrégés pour la seule

Communauté française. Dans l'édition 2004 de *Regards sur l'éducation*, l'OCDE donne un chiffre moyen de 0.6 % pour les investissements publics dans les écoles maternelles des deux communautés de Belgique.

Dans le secteur de l'accueil, les parents doivent acquitter des droits d'inscription, suivant leur niveau de revenu, qui représentent de 17 à 25 % des frais réels. Ils bénéficient en retour de déductions fiscales qui leur permettent de récupérer jusqu'à 80 % de ces coûts. Toujours dans le secteur de l'accueil, les structures relevant de services communautaires sont subventionnées et supervisées, tandis que celles mises à disposition par des organismes privés sont seulement supervisées, comme par exemple l'accueil familial privé de jour. Dans les structures publiques, 10 % du budget doivent être réservés aux familles et aux enfants présentant des besoins spécifiques.

Personnel et formation : La séparation entre accueil et éducation se reflète dans le statut et la formation du personnel dans chaque secteur. Dans celui de l'accueil, les puéricultrices ont suivi trois années de formation professionnelle à caractère général de niveau secondaire, suivis de deux ans (entre 16 et 18 ans) d'apprentissage des soins aux enfants, avec un certain nombre de cours paramédicaux et des stages pratiques. Leur niveau de rémunération est bas, environ la moitié de celle d'un instituteur de maternelle, dont le salaire est aujourd'hui équivalent à celui des enseignants du primaire. Le personnel travaillant dans des structures d'accueil familial ou des maisons d'enfants doit seulement disposer d'une « expérience satisfaisante », bien que l'on trouve beaucoup de puéricultrices dans les maisons d'enfants. Il existe de nombreuses possibilités de formation continue, en particulier pour les personnes relevant des services communautaires à Bruxelles. On observe un manque de formation adéquate chez les personnes travaillant dans les structures d'accueil privées.

Les instituteurs des écoles maternelles reçoivent une formation de trois ans dans l'enseignement tertiaire, dans l'un des 14 instituts d'enseignement supérieur pédagogique (« hautes écoles »). La Communauté française accorde des budgets de formation continue aux écoles qui doivent organiser onze jours de formation par an. Les organisations chapeautant le système doivent également s'occuper de la formation et effectuer des inspections afin de vérifier la qualité de l'enseignement.

Conditions de travail : On ne dispose d'aucune information sur le nombre de personnes travaillant à temps partiel dans les structures d'EAJE pour les enfants de 0 à 3 ans. Presque un quart des enseignants des écoles maternelles (institutrices) travaillent à temps partiel. De par le statut de ces deux professions, la durée de travail hebdomadaire est de 38 heures. La loi prévoit également de financer un minimum de formation professionnelle : au moins 6 demi-journées par an (avec le projet de porter ce nombre à 10). Les hommes sont peu représentés dans les structures d'accueil des enfants, sauf au niveau de la direction des établissements. Plus de 85 % des enseignants sont des femmes.

Ratios d'encadrement : Pour les services d'accueil, les ratios sont les suivants : une puéricultrice pour 7 enfants dans les centres (crèches), un adulte pour 3 enfants pour l'accueil familial. Les crèches (de 18 à 48 places) doivent aussi disposer d'une infirmière et d'une assistante sociale ayant reçu une formation professionnelle, l'une des deux étant généralement la directrice de la crèche. Dans les écoles maternelles, le ratio d'encadrement maximal est de 1 pour 19, mais dans la plupart des cas, il est nettement inférieur. Les écoles font souvent appel à des puéricultrices pour seconder les instituteurs qui travaillent avec les enfants les plus jeunes.

Avancées

Augmentation des investissements publics afin d'élargir l'accès aux services et dans l'infrastructure : L'une des mesures visant à accroître les investissements publics est une utilisation plus efficiente des ressources grâce à des mécanismes de participation, et un nouveau plan décennal pour le développement des services d'accueil périscolaire. Pour les enfants de 0 à 3 ans, le nouveau Plan Cigogne, adopté en 2003, représente un nouvel investissement significatif dans le secteur. Il vise à augmenter le nombre de places subventionnées sur une période de dix ans, de manière à atteindre les objectifs fixés lors du Conseil européen de Barcelone, les 16 et 17 mars 2002. Ces plans sont inscrits dans le contrat de gestion de l'ONE, et reposent sur une plus grande égalité de la couverture entre les régions, la création de synergies avec les employeurs (via le plan SEMA – Synergies employeurs et milieux d'accueil), l'amélioration du statut des prestataires de services d'accueil familial de jour (premiers pas vers la reconnaissance de leur statut social et vers la possibilité d'accueillir jusqu'à 4 enfants), ainsi qu'une expérience pilote avec les crèches parentales. Tous les enfants de plus de 2 ans et demi sont en droit d'accéder gratuitement à l'enseignement public.

Renforcer les relations avec le système éducatif : La Belgique s'intéresse au problème de la transition entre les structures d'accueil des enfants et l'enseignement primaire. En 2004, ce souci a conduit l'ONE à choisir comme thème de réflexion annuel la question de la transition entre le milieu d'accueil et l'école maternelle. Afin de tenir compte de cet aspect, les autorités ont également revu la pédagogie à l'école maternelle, mais aussi dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Dans le programme recommandé pour l'école maternelle, les activités de développement psychomoteur de l'enfant, commencées à la crèche, se poursuivent désormais et les mesures de discrimination positive en faveur des enfants présentant des besoins éducatifs spécifiques ont été renforcées. Concernant les enfants plus âgés, la transition entre la maternelle et le primaire est facilitée grâce à l'organisation d'un cycle commun pour les 5 à 8 ans.

Amélioration de la réglementation : Le décret du 27 mars 2002 instaure un comité de pilotage pour le système éducatif de la Communauté française de Belgique (dont fait partie l'école maternelle). Dans le secteur de l'accueil, depuis 2004, les structures proposant l'accueil régulier d'enfants de moins de 12 ans doivent se déclarer auprès de l'ONE et respecter le Code de qualité. Dans ce contexte, l'ONE a élaboré un nouveau profil professionnel pour les coordinateurs accueil dont la principale fonction est de vérifier que les normes sont respectées et d'apporter une aide pédagogique aux services d'accueil des enfants. Les prestataires doivent également formuler un projet d'accueil conforme au Code de qualité. Si les agents de l'ONE jugent ces projets satisfaisants, ils délivrent un certificat de qualité. L'évaluation de la qualité est une condition pour qu'un prestataire reçoive un agrément et des subventions. Le décret du 3 juillet 2002 couvre les services d'accueil périscolaire, et s'attache en particulier à la qualité du projet, au rôle du personnel, à l'accueil et à la prise en charge des enfants ainsi qu'à l'élaboration de pratiques pédagogiques.

Amélioration de la qualité des programmes : Elle passe par exemple par l'adoption d'un cadre pédagogique applicable à tous les services destinés aux enfants de 0 à 12 ans et à la formation du personnel à sa mise en œuvre. Les structures doivent tenir compte du Code de qualité et le respecter. Celui-ci procure une base de réflexion et est axé sur la recherche de la qualité dans le contexte plus vaste de l'égalité des chances. Chaque structure doit

élaborer son propre projet éducatif et d'accueil, en s'appuyant sur le Code de qualité. Les cours de formation seront axés sur l'élaboration de ces projets et leur contenu. Dans le secteur de la prime enfance, outre la réforme de la qualité pédagogique à l'école maternelle, les budgets scolaires (dont dépend l'école maternelle) ont été massivement augmentés en 2004, et un nouveau mode de financement lié à la situation socioéconomique des enfants fréquentant certaines écoles a été introduit.

Amélioration de la formation et des conditions de travail de l'ensemble du personnel : Plusieurs décrets régissent la formation des personnes s'occupant de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants : les décrets du 12 décembre 2000 et du 11 juillet 2002 sur la formation initiale et continue des enseignants et du personnel auxiliaire des écoles maternelles, et ceux du 17 et du 3 juillet 2003 sur les conditions de recrutement, la formation initiale et continue des personnes travaillant dans le secteur de l'accueil et les services périscolaires.

Amélioration de l'évaluation des programmes et du soutien pédagogique : De nouveaux indicateurs structurels, pédagogiques et des processus ont été définis et sont désormais imposés (ou recommandés) à toutes les formes de services. En outre, l'ONE est en train de développer un nouveau profil, celui de conseiller pédagogique. Les conseillers pédagogiques auront pour mission de renforcer l'aspect psychopédagogique de l'accueil des jeunes enfants. L'ONE doit élaborer des instruments et des procédures d'évaluation qui permettent à ces nouveaux coordonnateurs d'évaluer de manière fiable et compétente les projets d'accueil des enfants.

Amélioration des services d'accueil périscolaire : Un nouveau plan décennal pour le développement des services d'accueil périscolaire, lancé en 2003, bénéficie d'un financement conséquent. En outre, le décret du 3 juillet 2002 couvre les services d'accueil périscolaire, et s'attache en particulier à la qualité du projet, au rôle du personnel, à l'accueil et à la prise en charge des enfants ainsi qu'à l'élaboration de pratiques pédagogiques. Le 28 avril 2004, le gouvernement a adopté un décret relatif à la reconnaissance et au soutien des « écoles de devoirs ». Quelque 4 % des écoliers fréquentant une école maternelle utilisent ces structures, qui servent toutefois principalement à mieux préparer les enfants des écoles primaires à faire leurs devoirs et s'inscrivent dans l'éventail des services offerts dans le cadre périscolaire.

Une plus grande attention accordée à la collecte et au suivi des données : Des systèmes d'information ont été mis en place dans les deux secteurs afin de faciliter l'accès, d'améliorer la qualité et de tenir compte des nouveaux besoins des familles et de l'évolution du personnel des services d'EAJE. Pour les enfants de 0 à 3 ans, les nouveaux systèmes permettent de calculer plus précisément le taux de couverture réel, en tenant compte des capacités réelles, tout en incluant les places assimilées à des places subventionnées. Ces nouveaux systèmes ont débouché sur des indicateurs de l'universalité du service et une répartition plus équitable des places, mais aussi sur des mesures de discrimination positive dans certaines communes. Les systèmes servent également à identifier les déséquilibres entre les régions, entre services subventionnés et non subventionnés et entre crèche et accueil familial – ce qui permet de mieux équilibrer les services. On observe des initiatives analogues dans le secteur éducatif : le calcul du nombre d'enfants et de places gagne en précision et les données sur les enfants sont plus personnalisées. À la demande du comité de pilotage de l'éducation, l'utilisation des systèmes informatiques et des indicateurs relatifs à l'éducation devrait s'intensifier.

Canada

Population : 32.2 millions. **Taux de fécondité :** 1.53. **PIB par habitant :** 30 700 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 2 074 860 (2005).

Taux d'activité des femmes : 73.5 % des femmes (15 à 64 ans) ont un emploi formel, dont 27.2 % à temps partiel (contre 10.9 % pour les hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant des enfants : 67.7 % des femmes ayant un enfant de moins de 6 ans (représentant 30 % des emplois à temps partiel) (OCDE, *Panorama de la société*, 2005) ; 58.7 % des femmes ayant un enfant de moins de 3 ans (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2005).

Congé de maternité et congé parental : 15 semaines de congé de maternité rémunérées à 55 % du salaire et deux semaines de congé prénatal non rémunérées ; 35 semaines de congé parental rémunérées à 55 % du salaire.

Durée moyenne du congé parental : En 2003-04, la durée moyenne du congé de maternité était de 14.5 semaines, celle du congé parental de 23.8 semaines pour les mères et de 14 semaines pour les pères, et celle du congé d'adoption de 28.1 semaines pour les mères et de 17 semaines pour les pères.

Dépenses sociales : 17.8 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile (2000) :** 14.9 % après impôts et transferts, mesuré comme le pourcentage des enfants vivant dans des familles dont les revenus sont inférieurs à 50 % de la médiane nationale (moyenne OCDE : 11.2 %) (UNICEF, 2005).

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Financement de l'EAJE pour les enfants de 3 à 6 ans : environ 0.2 % du PIB ; pour l'ensemble de l'accueil des enfants de 0 à 12 ans : 0.4 % du PIB.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : Donnée non disponible pour 2004 et 2005 dans *Regards sur l'éducation*. Chiffre 2003 : 6 120 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003).

Dépenses destinées aux services aux enfants de moins de 3 ans : Chiffre en pourcentage du PIB non disponible.

Coût moyen pour les parents : Hors Québec, le coût pour les familles utilisant les services communautaires représente 50 % du coût moyen sur l'ensemble du pays.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 5 ou 6 ans selon la circonscription.

Principales catégories de services et durée : Accueil familial de jour, centres de la petite enfance, prématernelle (3 à 5 ans) et maternelle (5 à 6 ans).

Taux d'accès aux services réglementés : Le taux d'accès est faible et varie considérablement d'une province et d'un district à l'autre. Sur l'ensemble du Canada, environ 24 % des enfants de 0 à 6 ans bénéficient d'un service réglementé pour la petite enfance. Au Québec, les taux sont nettement supérieurs : le pourcentage s'établit à 34 %. À partir de 4 ans, ces services couvrent pratiquement tous les enfants en Ontario. Sur l'ensemble du Canada, environ 95 % des enfants de 5 ans sont inscrits dans une classe de maternelle publique.

Désignation et qualifications du personnel principal : Variable selon la province et le territoire. Les classes de maternelle et de prématernelle organisées par les systèmes d'éducation publics de la province ou du territoire emploient des enseignants titulaires d'un diplôme universitaire de deuxième cycle (4 ans), généralement spécialisés dans l'enseignement primaire. Dans les centres préscolaires et les centres de la petite enfance réglementés, la plupart des éducateurs sont titulaires d'un certificat d'éducation à la petite enfance (ÉPE) obtenu en deux ans.

Ratios d'encadrement : Variables selon la province et le territoire (2001). De 0 à 2 ans : 1 adulte pour 3 à 8 enfants ; 3 ans : 1 adulte pour 7 à 10 enfants ; 5 ans : 1 adulte pour 8 à 15 enfants.

Taille maximale d'un groupe : Variable selon la province et le territoire (2001) : 1 an, de 6 à 18 enfants ; 3 ans, de 14 à 25 enfants ; 5 ans, de 16 à 25 enfants. Dans certaines provinces/territoires, la taille des groupes n'est pas réglementée.

Autorités de tutelle

Au Canada, l'EAJE est du ressort de différentes autorités. D'après la Constitution, les provinces et territoires sont directement responsables des programmes sociaux et éducatifs tels que l'EAJE, tandis que l'État fédéral est chargé de catégories spécifiques, notamment des populations autochtones, des familles de militaires et des nouveaux immigrants ou réfugiés. Ce sont également les autorités fédérales qui paient les indemnités de congé de maternité et de paternité et pourvoient à la prestation nationale pour enfants.

Les programmes d'EAJE relèvent essentiellement des autorités provinciales et territoriales. À l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, ces autorités distinguent les services de garde et les services éducatifs. La politique et la réglementation concernant l'accueil des enfants, les systèmes d'allocation et d'aide aux frais de garde constituent un domaine d'intervention, tandis que l'organisation et l'administration des classes maternelles publiques en forment un autre. Par ailleurs, les provinces/territoires s'occupent des programmes d'aide financière pour les familles à faibles revenus, du secteur de la santé, de la définition des modalités du congé parental et des établissements de formation pour les éducateurs en garderie et les enseignants en maternelle.

Les autorités municipales et autres autorités locales participent à l'EAJE si les autorités provinciales le jugent utile. En Ontario, la mise en place et la gestion des services de garde d'enfants au niveau local ont été déléguées aux autorités municipales. Pratiquement partout ailleurs, la participation des autorités locales est nulle. Dans les services éducatifs, les conseils scolaires utilisent les pouvoirs qui leur sont délégués par les provinces. Ces conseils sont chargés des programmes de classes maternelles, au sein des écoles.

Dans le cadre de l'Entente cadre sur l'union sociale (ECUS, 1999), l'État fédéral et les provinces et territoires ont lancé des initiatives intergouvernementales. L'ECUS établit entre les administrations un partenariat qui sert de base au développement de programmes sociaux et aux transferts financiers correspondants. Récemment, des accords-cadres entre l'État fédéral, les provinces et les territoires, notamment le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants de 2003, ont ménagé une large place au développement et à l'apprentissage des jeunes enfants. Les fonds alloués par l'État fédéral permettront aux provinces et aux territoires d'améliorer et d'étendre les services d'éducation et de garde des jeunes enfants en respectant les principes de qualité,

d'universalité, d'accessibilité et de développement. Des fonds sont également consacrés à l'amélioration de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants des Premières nations vivant dans les réserves, mais aussi à l'enrichissement de la base de connaissances et au perfectionnement de la collecte de données qui doivent faciliter la planification et la justification de l'emploi des fonds.

Contexte

Taux d'activité : Le taux d'activité des femmes (de 15 à 64 ans) est de 73.5 %, contre 68.3 % en 1990 (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). Quelque 27.2 % des femmes ont un emploi à temps partiel, contre 10.9 % des hommes. En 2002, le taux d'activité des mères dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans était de 67.7 %, pour 30 % des emplois à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société,* 2005). Celui des mères dont le plus jeune enfant avait moins de 3 ans était de 58.7 % (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2005).

Congé parental : Le congé de maternité et le congé parental relèvent à la fois de l'État fédéral et des provinces et territoires. La législation provinciale/territoriale définit la durée et les modalités des congés avec protection de l'emploi, tandis que c'est l'État fédéral qui paie les indemnités, par le biais du programme d'assurance-emploi. Au Canada, une grande partie de la population a accès aux prestations de maternité et aux prestations parentales. La Loi sur l'assurance-emploi de 2001 a introduit le droit à un congé parental rémunéré de près d'un an. En décembre 2003, 91.1 % des salariés pouvaient faire valoir un nombre d'heures suffisant pour bénéficier des prestations spéciales de l'assurance-emploi. Actuellement, les travailleurs indépendants ne cotisent pas au programme d'assurance-emploi et certains d'entre eux ne peuvent prétendre aux prestations de maternité et aux prestations parentales. Les prestations fédérales sont versées sous la forme d'une indemnité (55 % du salaire, plafonnée à 413 CAD (265 EUR ou 337 USD) par semaine pendant 50 semaines, pour les nouveaux parents répondant aux conditions requises, beaucoup de parents n'étant pas dans ce cas) (*Rapport de base sur le Canada*, 2003).

Accès et services

Au Canada, la garde des enfants est essentiellement une activité exercée par le secteur privé. C'est pourquoi nous ne disposons pas de données systématiques sur les taux de disponibilité pour les jeunes enfants, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. L'accès aux services dépend des places disponibles, de la conformité aux critères d'accès aux aides, de la capacité à subvenir aux frais de garde et de la possibilité de trouver un service répondant aux besoins de l'enfant et/ou de sa famille. Le taux d'accès est faible et varie d'une province et d'un territoire à l'autre. Sur l'ensemble du Canada, environ 24 % des enfants de 0 à 6 ans ont accès à un service de garde réglementé, dont la plupart sont mises à disposition par des organismes communautaires à but non lucratif. Ces services communautaires proposés dans des structures spécifiques (y compris quelques services gérés par des organismes publics) représentent 80 % des services de garde réglementés disponibles pour les enfants de 0 à 12 ans. Le Québec est la seule province où l'accès à un service de garde réglementé soit considéré comme un droit (*Rapport de base sur le Canada*, 2003). Au Québec, 34 % des enfants de moins de 3 ans, 48 % de ceux entre 3 et 4 ans et 50 % de ceux entre 4 et 5 ans ont accès à des services réglementés (*Bébés et employeurs*, OCDE, 2005). À partir de 4 ans, la quasi-totalité des enfants de l'Ontario ont accès à un tel service. En 1995 (dernières données disponibles), environ 62 % des enfants de moins de 6 ans régulièrement gardés hors de leur famille pendant les heures de travail ou d'études de

leurs parents, étaient accueillis dans une structure non réglementée (*Rapport de base sur le Canada*, 2003). Toutefois, il existe sur l'ensemble du territoire canadien, au sein de l'école primaire, un réseau de services éducatifs bien établi pour les enfants de plus de 5 ans. Chaque province/territoire propose, pour l'année qui précède l'entrée à l'école primaire, des classes de maternelle financées par des fonds publics, généralement à temps partiel (à temps complet au Québec). Ce service est considéré comme un bien public et une responsabilité publique dans toutes les provinces du Canada. Environ 95 % des enfants canadiens fréquentent l'école maternelle à partir de 5 ou 6 ans. Les maternelles bénéficient d'un financement stable, d'enseignants qualifiés, de programmes structurés ainsi que d'évaluations et d'un suivi réguliers. L'âge minimum varie selon le service et la province. En outre, en Ontario et au Québec, la plupart des enfants de 4 ans (48 % en 2003) sont accueillis en petite section de maternelle. Dans d'autres provinces/territoires, seul un nombre limité d'enfants à risque ont accès à ce service. La scolarité obligatoire commence généralement à 6 ans.

Enfants handicapés : Dans toutes les provinces et tous les territoires, la législation ou la réglementation garantissent l'accès aux classes maternelles de l'école publique aux enfants présentant des besoins spécifiques. En général (mais pas toujours), ces enfants sont intégrés aux classes normales. Aucune province ni territoire ne leur garantit l'accès à un service de garde réglementé, mais ils obtiennent généralement des aides qui leur permettent de suivre une classe maternelle normale. Le *Rapport de base sur le Canada* (2003) indique qu'en 1998, environ 40 % des centres d'accueil rapportaient qu'ils n'avaient pas été en mesure d'inscrire un enfant ayant des besoins particuliers soit en raison de lacunes structurelles, soit parce que le personnel craignait que sa formation soit inadaptée.

Enfants de familles à faibles revenus : Il existe un système restreint d'allocations, répondant à des critères d'admission très divers et très complexes, auxquelles accèdent 22 % des familles monoparentales et environ 5 % des mères mariées dans les familles à faibles revenus (chiffres 1997 – *Rapport de base sur le Canada,* 2003). En 2001, hors Québec, 36 % des enfants bénéficiant d'un service de garde réglementé recevaient une aide financière. Toutefois, cette aide ne suffit pas toujours à rendre ces services abordables pour les familles à faibles revenus auxquelles ils s'adressent. En 1998, les autorités ont introduit une prestation nationale pour enfants (PNE) associant deux éléments : une allocation mensuelle du gouvernement du Canada aux familles avec enfants disposant de revenus limités, et des prestations et services conçus et fournis par les provinces et les territoires pour répondre aux besoins de ces familles dans chaque collectivité. La PNE se distingue notamment par sa souplesse, puisqu'elle permet aux provinces et aux territoires de développer et de proposer les programmes et les services qui répondent plus spécifiquement aux besoins et aux priorités de leur communauté. Ainsi les territoires et provinces disposent, pour définir le niveau de l'aide sociale ou de la prestation pour enfants, d'une marge de manœuvre correspondant au supplément de la prestation nationale pour enfants. Cette possibilité permet aux familles bénéficiaires de l'aide sociale de conserver au moins le même niveau de prestations qu'auparavant, tout en offrant des financements supplémentaires pour les programmes provinciaux et territoriaux nouvellement créés ou étendus, destinés aux parents à faibles revenus. Grâce à ce mécanisme de recouvrement/réinvestissement, les provinces et territoires peuvent investir des ressources non négligeables dans les initiatives d'accueil et de garde (225 millions USD en 2003-04), y compris les aides aux familles avec enfants et à faibles revenus.

Enfants autochtones et diversité culturelle : En 2001, 33 155 enfants de moins de 4 ans et 36 945 enfants de 5 à 9 ans vivaient dans les réserves canadiennes des Premières nations (*Rapport de base sur le Canada*, 2003). En 2001/02, 13 409 enfants (soit 95 % des enfants de 4 et 5 ans) ont fréquenté une classe de maternelle ou de prématernelle dans les écoles des réserves, même s'ils pouvaient aussi demander à être admis dans les maternelles des écoles situées à l'extérieur des réserves. Il existe des financements destinés à la garde des enfants vivant dans les réserves ou dans les communautés inuit, mais le nombre de places est insuffisant par rapport à la demande. Depuis 2003, un élargissement des programmes destinés aux enfants des Premières nations (et plus particulièrement à ceux vivant dans les réserves) est en cours. Dans les centres urbains, où une grande partie des enfants de familles à faibles revenus sont d'origine autochtone ou appartiennent à une minorité ethnique, il n'existe guère de programmes spécialisés pour ces enfants. Outre les autochtones, de nombreux autres groupes ethniques vivent dans des communautés de toutes tailles sur le territoire canadien. S'il n'existe pas de politique officielle portant sur la diversité dans l'accueil des enfants (l'un des aspects essentiels de l'EAJE dans le pays), le Canada s'est officiellement prononcé en faveur du multiculturalisme.

Qualité

Agrément et réglementation : L'éducation et la garde des enfants ne sont pas régies par la même réglementation. C'est généralement aux conseils scolaires qu'il incombe de veiller à ce que les programmes de maternelle soient conformes à la législation provinciale/territoriale. À leur tour, ces conseils délèguent leurs pouvoirs aux administrateurs en chef, chargés d'établir les budgets, d'engager le personnel, de superviser les écoles et de s'assurer que ces programmes répondent aux besoins des enfants (*Rapport de base sur le Canada*, 2003). Pour les services de garde d'enfants, la réglementation applicable est celle qui régit les entreprises privées (à but lucratif ou non). La politique réglementaire est du ressort du ministère des Services sociaux et/ou communautaires. En général, la réglementation précise la superficie nécessaire et le niveau de formation du personnel, le nombre maximum d'enfants et les ratios d'encadrement. Ces éléments diffèrent d'une province et d'un territoire à l'autre.

Financement : À l'exception des subventions restreintes versées à des fins spécifiques, les services de garde réglementés ne bénéficient pas de financements publics, sauf au Québec. Les frais de garde répondent aux lois du marché (sauf au Manitoba et au Québec) et la contribution parentale aux services publics et communautaires est élevée (de 34 à 82 %) : sur l'ensemble du pays, hors Québec, elle représente en moyenne pratiquement 50 % des coûts. Un système limité d'allocations permet d'aider les familles à faibles revenus. Dans l'ensemble, les dépenses publiques consacrées à l'accueil des enfants de 0 à 12 ans s'élèvent en moyenne à 500 USD par enfant et à 3 223 USD par place d'accueil (*Rapport de base sur le Canada*, chiffres de 2001 mis à jour pour 2003/04). Les dépenses publiques consacrées aux garderies varient selon les provinces et les territoires, de 104 à 1 448 USD par enfant et de 816 à 4 849 USD par établissement, contre 6 120 USD pour les enfants de maternelle (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003). Selon cette même source, le Canada consacre 0.2 % de son PIB à l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans, sans que l'on sache ce que recouvre exactement ce chiffre. Entre 2001 et 2004, l'augmentation des financements et de l'intérêt accordés par l'État fédéral à l'EAJE ont permis de relancer ces services dans plusieurs provinces. Les dépenses consacrées par les provinces/territoires à l'accueil des enfants de 0 à 12 ans se sont établis à environ 0.17 % du PIB, mais

de nouveaux chiffres fédéraux pour 2003-04 indiquent que les dépenses publiques pour les services aux enfants de 0 à 12 ans s'élèvent à 0.4 % du PIB. On ne connaît pas la part destinée aux enfants de moins de 6 ans.

Personnel et formation : Les règles relatives au personnel diffèrent selon la catégorie de services (éducatif ou de garde). Les programmes de prématernelle organisés par les systèmes d'éducation publics des provinces/territoires emploient des enseignants titulaires d'un diplôme universitaire sanctionnant quatre années d'études et généralement spécialisés dans l'enseignement primaire. Les enseignants en classe maternelle ne sont pas contraints d'avoir suivi une formation spéciale dans le développement ou l'éducation des enfants de moins de 6 ans. En 1998 (dernières données disponibles), dans les structures d'accueil réglementées, 66 % des éducateurs de la petite enfance possédaient au minimum un certificat d'éducation à la petite enfance (ÉPE) obtenu en deux ans, et 29 % avaient suivi une formation en ÉPE d'un an au maximum. Une qualification minimum est exigée pratiquement partout (sauf dans deux territoires) pour obtenir un emploi dans un centre d'accueil, mais il n'existe pas de niveau de formation uniforme dans tout le Canada. Le plus souvent, les éducateurs obtiennent leur diplôme dans un « collège communautaire ». Les cursus traitent généralement « la santé et la sécurité, le développement de la petite enfance, la théorie en matière d'éducation, la programmation d'activités et la gestion du comportement. À cela s'ajoutent des stages pratiques en milieu de garde » (*Rapport de base sur le Canada*, 2003). Les assistants, dans les maternelles comme dans les garderies, ne sont généralement pas tenus de posséder une qualification officielle. Pour les directeurs d'école, la qualification requise est un diplôme universitaire de deuxième cycle. Une spécialisation en éducation à la petite enfance n'est pas obligatoire. Seul le Manitoba exige pour les directeurs de garderie un diplôme universitaire avec spécialisation en EAJE. Dans les services d'accueil de jour en milieu familial (qu'ils soient supervisés par des agences, dans certaines provinces/territoires ou qu'ils bénéficient d'un agrément individuel), le personnel n'est pas tenu d'avoir suivi une formation post-secondaire en éducation à la petite enfance. Toutefois, dans certaines provinces, un niveau minimum de formation ou des cours d'initiation sont exigés.

Conditions de travail : Les enseignants en maternelle et le personnel des services d'accueil travaillent dans des conditions très différentes, notamment en termes de salaire, de congé maladie, d'assurance-maladie/soins dentaires/invalidité, de retraite, d'assurance vie et de syndicalisation. Les enseignants sont considérés (par eux-mêmes et par les autres) comme des professions spécialisées. En 2002 et 2003, une consultation approfondie a permis de proposer de nouvelles normes professionnelles pour les éducateurs de jeunes enfants. Ces propositions ont été approuvées, puis ratifiées lors de la réunion annuelle de la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, en juin 2004. Actuellement, le secteur cherche à sensibiliser les autorités provinciales et territoriales et à obtenir leur accord, puisque c'est à ce niveau que se décident les certifications et les qualifications obligatoires. À ce jour, sept juridictions délivrent la certification en ÉPE. Dans certaines juridictions, des organisations professionnelles ont adopté de leur propre initiative un code de déontologie. Les centres canadiens de garde d'enfants affichent un taux de rotation annuel moyen du personnel de 28 % (entre 15 et 45 %). La quasi-totalité du personnel (98 %) des services de garde est composé de femmes, contre 81 % dans les écoles primaires. Par rapport à leur place dans la population, les minorités culturelles et ethniques sont sous-représentées dans le personnel d'EAJE (*Rapport de base sur le Canada*, 2003).

Ratios d'encadrement : Ces ratios varient considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. Ils sont de 1 adulte pour 3 à 8 enfants de 1 an, ou de 1 pour 7 à 10 enfants de 3 ans, et de 1 pour 8 à 15 enfants de 5 ans. La taille maximale d'un groupe varie également selon la province et le territoire : de 6 à 8 pour les enfant de 1 an, de 14 à 25 pour les enfants de 3 ans et de 16 à 25 pour les enfants de 5 ans.

Programmes et pédagogie : En maternelle, le programme n'est pas défini à l'échelle nationale, même si les résultats attendus de l'apprentissage sont établis de manière largement consensuelle dans les déclarations provinciales/territoriales. Les programmes pédagogiques des maternelles sont généralement liés à ceux de l'école primaire et dans certaines provinces, il semble y avoir une collaboration sur le cadre pédagogique et sur les normes d'évaluation et de performances. Nous ne disposons pas d'éléments sur les approches pédagogiques mises en œuvre dans les programmes d'EAJE, même si certaines déclarations provinciales renvoient aux orientations pédagogiques souhaitées. À l'exception du Québec, aucun programme spécifique n'est obligatoire pour les services de garde d'enfants.

Suivi, évaluation et recherche : Des données sur le contrôle et le suivi au niveau national sont disponibles dans les documents *Étude nationale longitudinale sur les enfants et les jeunes* (ELNEJ), *Comprendre la petite enfance* (CPE) et la publication annuelle *Early Childhood Education and Care in Canada,* de la *Childcare Resource and Research Unit* de l'Université de Toronto. Les provinces recueillent également une grande quantité de données mais, selon le *Rapport de base sur le Canada*, « les méthodologies utilisées diffèrent et produisent des données que l'on ne peut pas comparer d'une juridiction à l'autre. Il n'existe pas de collecte régulière de données nationales par les pouvoirs publics ou autres parties prenantes concernant l'utilisation et les caractéristiques des jardins d'enfants, des garderies, des programmes réglementés d'accueil des enfants ou de ressources familiales, ni à propos des enfants et des familles qui les utilisent. Il n'existe pas non plus de données disponibles sur la demande ou les besoins en matière de services d'EAJE. » (p. 85)

Participation des parents et de la communauté : La participation des parents et de la communauté à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes et des services d'éducation et de garde des jeunes enfants varie selon les provinces/territoires et au sein de chaque communauté. Malgré tous les discours sur la responsabilité des parents, on trouve peu d'informations dans le domaine public sur la politique effectivement menée pour associer les parents à l'EAJE.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2004, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière. Il convient notamment de :

- Renforcer les conventions fédérales/provinciales/territoriales actuelles et les axer le plus possible sur le développement et l'apprentissage de l'enfant.
- Encourager les autorités provinciales à développer, en coopération avec les principales catégories concernées, une stratégie de la petite enfance comportant des objectifs prioritaires, des points de repère et un calendrier, et assortie de budgets garantis pour financer l'expansion et la gouvernance adaptées.
- Établir des passerelles entre l'accueil des enfants et l'enseignement en maternelle, afin d'intégrer l'EAJE aussi bien à la base qu'aux niveaux stratégique et administratif.

- Augmenter sensiblement le financement public des services destinés aux jeunes enfants, en veillant à la création d'un système de financement transparent et responsable, et, pour les parents, au partage plus équitable des fonds consacrés à l'EAJE. Élaborer des moyens efficaces de financer un service universel pour les enfants âgés de 1 à 6 ans, mis à disposition équitablement par divers prestataires et régi par des organismes publics.

Avancées signalées par Ressources humaines et développement social Canada

Depuis 2000, la politique et le financement de l'EAJE ont connu d'importants changements dans le pays. En 2003, un accord fédéral/provincial/territorial sur les services éducatifs et d'accueil des jeunes enfants a permis de relever le niveau des investissements consacrés à ces services (350 millions USD par an en 2007-08). Des fonds sont également débloqués pour l'amélioration des services éducatifs et de garde des enfants des Premières nations vivant dans les réserves.

Corée

Population : 45.9 millions. **Taux de fécondité :** 1.3 X1.16 (2005). **PIB par habitant :** 20 300 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** Plus de 4 millions (2005).

Taux d'activité des femmes : 53.9 % des femmes travaillent, dont 11.9 % à temps partiel (contre 5.9 % des hommes). Une proportion importante des femmes travaille de façon irrégulière, ce qui ne leur permet pas de bénéficier d'un congé parental, d'allocations familiales ou de droits à pension. Le taux d'activité des femmes ayant un enfant de moins de 6 ans est faible par rapport à celui observé dans les autres pays de l'OCDE ; les statistiques nationales témoignent d'une chute brutale du taux d'activité des femmes jusqu'à ce que l'enfant ait grandi.

Congé de maternité et congé parental : La Corée a mis en place un système d'allocations modestes et un congé parental pour la naissance et l'éducation des jeunes enfants (de 0 à 5 ans). Cette législation a été amendée entre 1987 et 2001. Les trois mois de congé de maternité donnent lieu à une rémunération mensuelle représentant environ 400 USD. Le nombre de femmes qui en bénéficient est extrêmement faible, et celui des hommes négligeable.

Scolarité obligatoire : De 6 à 15 ans, c'est-à-dire un total de 9 ans.

Dépenses sociales : 6.1 % du PIB **Taux de pauvreté infantile :** Données non disponibles.

Financement de l'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.16 % du PIB (0.05 % public et 0.11 % privé) (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Ce niveau reçoit 2 % du budget de l'éducation, alors qu'il rassemble environ 5 % des inscriptions.

Coût unitaire par enfant à l'école maternelle : (en PPA) : 2 497 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Données en pourcentage du PIB non disponibles.

Coût moyen pour les parents : 78 % des enfants en maternelle sont inscrits dans le secteur privé, où les parents payent 100 % des frais. Dans le secteur de l'accueil formel des enfants, les parents supportent 65 % des coûts.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : En principe, des services d'accueil et d'éducation gratuits sont proposés dès l'âge de 5 ans, mais la demande dépasse largement l'offre. Environ 20 % des enfants de 5 ans, généralement issus de familles à faibles revenus, en bénéficient.

Principales catégories de services et durée : Traditionnellement, les écoles maternelles pour les enfants de 3 à 6 ans ouvrent par demi-journées, mais récemment, 51 % d'entre elles ont étendu leurs horaires, et 30 % sont ouvertes toute la journée pendant l'année scolaire. Quelque 85.6 % des centres d'accueil des enfants de 0 à 6 ans ouvrent 12 heures par jour, toute l'année. Les *hakwons* (écoles d'enseignement privé), qui proposent des programmes scolaires très divers, accueillent généralement les élèves de 3 à 12 ans 8 à 10 heures par jour, toute l'année.

Taux d'accès aux services réglementés : Enfants de 0 à 2 ans : 19.6 % ; de 3 à 6 ans (y compris accueil d'enfants) : 68.3 %. En 2005, 78.9 % des enfants de 5 à 6 ans ont eu accès aux services EAJE. Les services périscolaires se développent mais aucune donnée les concernant n'est disponible.

Désignation et qualifications du personnel principal : Dans les écoles maternelles publiques, 66 % des enseignants sont titulaires d'un diplôme universitaire (4 années d'études) ; 88 % des enseignants des écoles maternelles privées ont obtenu un diplôme universitaire sanctionnant 2 années d'études. Dans les centres d'accueil, environ 15 % du personnel détiennent un diplôme universitaire de 4 ans, près de 60 % ont fait 2 ans d'études universitaires et environ 25 % ont suivi une formation de 1 an en puériculture après le lycée ou des études supérieures.

Ratios d'encadrement : Aucun ratio d'encadrement n'est imposé ni recommandé dans les écoles maternelles, mais les villes/provinces recommandent des ratios. En 2005, le ratio était de 20 enfants pour 1 adulte. Pour l'accueil des enfants le ratio est : nourrissons : 3 enfants pour 1 adulte ; 1 an : 5 pour 1 ; de 2 ans : 7 pour 1 ; de 3 ans : 15 pour 1 ; 4-6 ans : 20 pour 1.

Taille maximale d'un groupe : Écoles maternelles : entre 4 et 5 ans : 25 à 30 ; 3 ans : 15 à 25 ; groupes multi-âges : 20 à 30 enfants par groupe.

Autorités de tutelle

Ce sont principalement deux ministères, le ministère de l'Égalité des chances et de la Famille (MOGEF) et celui de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines (MOE) qui sont chargés d'élaborer les lois, les décrets et les autres dispositions applicables à l'EAJE. Cependant, les ministères de la Santé et des Affaires sociales, du Travail, de la Fonction publique et de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Forêts participent aussi à la formulation de la législation et de la politique dans ce domaine, en grande partie parce qu'ils œuvrent tous à la progression de l'activité féminine sur le marché du travail rémunéré, et donc au développement à venir des services de garde d'enfants. En Corée, les travaux de recherche sur l'EAJE relèvent de deux instituts financés par l'État : l'Institut coréen de développement de l'éducation et l'Institut coréen de développement de la condition féminine. Ces deux organismes sont rattachés respectivement au ministère de l'Éducation et au ministère de l'Égalité des chances et de la Famille. Un nouvel institut, l'Institut coréen de l'accueil et de l'éducation des enfants (KICCE), a été créé en 2005 pour effectuer des recherches de manière plus homogène sur la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. Des chercheurs spécialisés dans la politique d'EAJE ont été détachés du KEDI (Institut de recherche en politique de l'éducation), du KWDI Iinstitut coréen pour l'avancement de la condition féminine) et du KIHASA (Institut coréen pour la santé et les affaires sociales) pour travailler dans ce nouvel institut.

En juin 2004, le ministère de l'Égalité des chances a pris en charge l'accueil des enfants de 0 à 6 ans. Il a pour mission de mettre en place et de diffuser des projets concernant les services à la petite enfance, et en particulier de développer un système de garde public. Cette évolution résulte d'un changement de paradigme au sein du gouvernement, qui souhaite passer d'un accueil sélectif (ciblant les enfants issus de familles défavorisées et dont les parents travaillent) à un système universel (offrant une égalité d'accès à tous les jeunes enfants). Ce ministère est également chargé de l'application et de la révision de la

loi sur l'accueil des enfants et des textes afférents, de la recherche dans le domaine de l'accueil de la petite enfance, de la mise en place et de l'exécution des différentes fonctions liées à l'accueil des enfants (par exemple les critères relatifs aux subventions et au soutien financier), des normes relatives à l'équipement, de la formation et de l'habilitation du personnel, des programmes éducatifs et de l'aide aux centres d'information.

Le ministère de l'Éducation est responsable des écoles maternelles, qui accueillent essentiellement les enfants de 3 à 6 ans, ainsi que d'autres services scolaires. Ses principales missions sont l'introduction et la révision de la loi sur l'éducation préscolaire et des textes qui s'y rapportent, le développement et la communication de plans d'ensemble pour l'EAJE, la formation et la gestion des qualifications des enseignants, la définition des programmes scolaires et leur enseignement, la planification et la mise à disposition d'un enseignement gratuit pour les enfants de 5 ans et ceux ayant des besoins spécifiques, et de l'allocation de scolarité pour les enfants issus de familles à revenus modestes.

Au sein des autres ministères concernés, plusieurs départements sont chargés de missions spécifiques : c'est par exemple le cas du Bureau de la politique de la condition féminine, au sein du ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur, du Bureau de la politique de la condition féminine du ministère de l'Agriculture et des Forêts, et de la Division de la politique de l'égalité des chances, au sein du ministère du Travail. Ces départements participent à la définition de la politique de la petite enfance et suivent les nouvelles orientations données par le ministère de l'Égalité des chances et de la Famille.

Il existe en Corée des établissements privés pour les jeunes enfants, les *hakwons* [lieux d'apprentissage], qui échappent à ces processus administratifs. En 2001, l'Assemblée nationale a reconnu les fonctions éducatives des *hakwons*, bien que ces derniers ne comptent pas parmi les établissements acceptant les bons distribués par les autorités, à échanger contre des services d'EAJE gratuits. Les *hakwons* ne sont donc pas considérés comme des établissements d'EAJE officiels et ne peuvent donc pas prétendre à des subventions. En 2004, le gouvernement coréen a proposé d'octroyer des subventions, sous la forme de bons d'étude, à l'ensemble du système des *hakwons* si ces derniers acceptaient d'appliquer le programme national des écoles maternelles, le système de certification des enseignants, ainsi que la réglementation nationale sur la supervision et l'environnement.

Contexte

Population active : Le taux des femmes actives de 15 à 64 ans s'établissait à 53.9 % en 2004, contre 49.9 % en 1990. Quelque 11.9 % d'entre elles travaillent à temps partiel, contre 5.9 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). En 2002, 68 % des adultes de plus de 15 ans faisaient partie de la population active, dont 49.8 % de femmes. Près de 78 % des femmes qui travaillent sont mariées (*Rapport de base sur la Corée*, 2003) et se chargent de la majeure partie des tâches ménagères, en plus de leur activité rémunérée. Cette proportion augmente au fil du temps. La culture et les pratiques des professionnelles ne sont pas favorables au travail des mères d'enfants en bas âge. Un peu plus de 20 % seulement des ménages coréens vivent avec deux salaires, ce qui constitue un chiffre relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Congé parental : En 2001, la Corée a institutionnalisé un système de congé parental, qui prévoit une indemnité de congé ainsi qu'une garantie pour les parents de retrouver leur poste. Pourtant, peu de parents salariés en profitent, car la culture du monde du travail

n'encourage pas le congé parental (du moins pas pour les hommes), ni même les mesures favorables à la famille. De plus, un grand nombre de femmes travaillent de façon occasionnelle et n'ont par conséquent par accès à ce congé. En outre, l'indemnité proposée aux parents qui prennent ce congé ne suffit pas à subvenir aux besoins d'une famille. Selon certains experts, il existe un lien entre les difficultés auxquelles doivent faire face les jeunes mères pour élever leurs enfants et le faible taux de fécondité (1.3) en Corée. La courbe de l'activité féminine sur le marché du travail formel plonge toujours entre 25 et 34 ans, période habituelle des grossesses. La forte demande pour les services de garde des nourrissons, qui semblent pourtant d'une qualité environnementale et pédagogique insuffisante, s'explique par l'incapacité de ce congé parental à satisfaire les besoins des Coréens.

Accès et services

En Corée, les services d'EAJE sont principalement privés. Dans le secteur de l'accueil, 93.9 % des services aux jeunes enfants, de leur naissance à l'entrée à l'école primaire, relèvent du secteur privé. Environ 21 % des enfants de 0 à 6 ans fréquentent des structures d'accueil de jour. Ces services privés (écoles maternelles et centres d'accueil) sont en majorité gérés par des associations à but non lucratif, mais aussi par des organismes du secteur marchand ayant la forme juridique d'entité à but non lucratif. Dans le secteur des écoles maternelles, qui accueillent les enfants de 3 à 6 ans, bien qu'il y ait plus d'établissements publics (50.8 %) que privés (49.2 %), « 72 % des classes, 79 % des enseignants et 78 % des enfants relèvent du secteur privé » (*Rapport de base sur la Corée*, 2003, p. 30). Les écoles maternelles publiques ne rassemblent plus de 50 % des inscriptions que dans les régions rurales. Si 59 % des 3 à 6 ans et 10 % des 0 à 2 ans bénéficient des services d'EAJE en Corée, le pourcentage total des centres d'accueil et des écoles maternelles publics reste relativement faible.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : Environ 10 % des enfants et nourrissons sont confiés à des centres d'accueil, dont 13 % dans le public et 86.9 % dans le privé. La demande de places en centres d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans est bien supérieure à l'offre (voir *Congé parental*).

De 3 à 5 ans : Les services se diversifient à mesure que l'enfant grandit. La plupart des enfants de 3 à 4 ans qui bénéficient d'un service sont gardés dans des centres d'accueil. Quelque 44.9 % des enfants de 3 ans fréquentent ces centres et 14.6 % vont à l'école maternelle. La majeure partie d'entre eux sont inscrits dans des structures privées. À 4 ans, le taux de fréquentation des écoles maternelles grimpe à 29.7 % dans cette classe d'âge et à 36.7 % pour les centres d'accueil. Un tiers des enfants de 4 ans ne peuvent obtenir de place, même s'ils peuvent fréquenter un centre sportif, des *hakwons,* ainsi que d'autres structures.

De 5 à 6 ans : À l'âge de 5 ans, 78.9 % des enfants sont inscrits soit dans un centre d'accueil (31.7 %), soit à l'école maternelle (47.2 %).

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : La loi sur la promotion de l'éducation spécialisée accorde la gratuité de l'éducation aux enfants présentant un handicap physique ou mental. Les enfants handicapés plus âgés sont suivis médicalement et bien pris en charge dans des

écoles spécialisées. Il est toutefois difficile d'obtenir des données sur leur nombre total. Relativement peu de structures de garde accueillent les très jeunes enfants ayant des besoins spécifiques. Environ 1 % (14 978) de ces enfants ont été inscrits dans des jardins d'enfants ou des centres d'accueil en 2005.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Bien que la priorité soit accordée à l'aide aux familles à revenus modestes, ce soutien ne suffit pas à soulager les familles qui ne trouvent pas de place convenable pour leurs enfants. En 2005, environ 18.8 % des familles, remplissant certains critères stricts concernant le nombre des personnes à charge, ainsi que l'ensemble de leurs revenus et de leurs biens, ont perçu une aide pour l'achat d'une place. Malgré ces allocations de l'État, beaucoup d'écoles maternelles et de centres d'accueil préfèrent accorder leurs places à des enfants dont les familles ont les moyens de payer les frais de scolarité ainsi que des dépenses supplémentaires.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : L'immigration n'étant pas courante en Corée, il existe peu de variantes de la culture dominante.

Qualité

Agrément et réglementation : Les écoles maternelles sont régies par la loi sur l'éducation primaire et secondaire (2002) et par la loi sur la promotion de l'éducation des jeunes enfants (2001), tandis que la loi sur l'accueil des enfants (2001) fixe les modalités de fonctionnement des centres d'accueil. Cependant, depuis 1997, de fortes pressions s'exercent en Corée en faveur d'un développement rapide des services d'EAJE. En conséquence, le système (exception faite des écoles maternelles publiques) fonctionne sur la base d'une procédure déclarative plutôt que par l'octroi d'un agrément et d'une habilitation. Ainsi, les centres d'accueil sont habilités sur simple notification. Pour créer de nouveaux services d'accueil, il suffit donc de les déclarer auprès du bureau local des services à la petite enfance. Bien que les centres publics et privés soient soumis aux mêmes obligations, il semble que les locaux de nombreux prestataires privés offrent une surface par enfant plus restreinte. La qualité étant au cœur des préoccupations actuelles, le retour à un système d'agrément est envisagé. L'évaluation externe et systématique des programmes et de la pédagogie se limite dans la pratique aux écoles maternelles publiques, qui sont inspectées deux fois par an par des directeurs locaux.

Financement : Les dépenses consacrées aux établissements d'éducation préprimaire (écoles maternelles uniquement) représentent 0.16 % du PIB. Quelque 31.8 % proviennent de sources publiques et 68.2 % de financements privés, dont 65.1 % des contributions parentales. De plus, 2.2 % de l'ensemble des dépenses d'éducation sont alloués à l'éducation, qui totalise 4.8 % des inscriptions (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Selon le *Rapport de base sur la Corée* (2003), en 2002, l'aide publique à l'éducation préprimaire et à l'accueil des enfants s'établissait à 44.6 % du total du coût de l'EAJE, et représentait 0.13 % du PIB. Environ 30 % de ces subventions sont financées par le budget central. Le reste est apporté par les 16 autorités locales. Celles-ci peuvent prélever des impôts directement et obtenir une augmentation proportionnelle de leurs financements auprès des autorités nationales.

Personnel : Le personnel des services d'EAJE varie en fonction de critères fixés par la réglementation. Les principaux détails sont présentés plus haut. Outre leur spécialisation dans la petite enfance, les enseignants des écoles maternelles publiques doivent remplir les conditions d'accès à la fonction publique. Le niveau de formation des adultes qui aident

les enseignants (aide-enseignants, auxiliaires) des programmes d'EAJE n'est pas clairement défini.

Formation requise : Des textes définissent les qualifications requises pour les enseignants des services d'EAJE préscolaires en Corée. Il existe quatre niveaux de qualification pour les écoles maternelles : enseignant principal et principal-adjoint, de 1er ou de 2e niveau. Pour faire partie des enseignants de 2e niveau, il faut détenir au moins un diplôme sanctionnant 2 années d'études universitaires dans le domaine de l'éducation préscolaire. Les enseignants de 1er niveau détiennent généralement un diplôme sanctionnant 4 années d'études universitaires dans le domaine de la petite enfance. Par ailleurs, 70 % du personnel des écoles maternelles ont suivi une formation universitaire de 2 ans et 30 % a suivi un cursus de 4 ans. Dans les centres d'accueil de jour, les professionnels peuvent être titulaires d'un diplôme sanctionnant 2 ou 4 années d'études universitaires, avec une spécialisation dans l'éducation préscolaire ou l'accueil des jeunes enfants. Près de 60 % du personnel des centres d'accueil a suivi une formation de 2 ans, tandis que 17 % détiennent un diplôme correspondant à 4 ans d'études. Grâce aux programmes de formation d'un an de l'EAJE, les personnes ayant obtenu un diplôme d'études secondaires et celles qui suivent des études universitaires peuvent aussi travailler dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Aucune qualification n'est requise pour les auxiliaires, qui peuvent être formés *in situ*.

Conditions de travail : Si la plupart du personnel travaille à plein temps, on ne connaît pas le pourcentage exact des salariés à temps partiel dans les services d'EAJE. Le temps de travail légal est de 44 heures par semaine, mais une grande partie du personnel travaille plus. La loi impose à l'employeur de financer un niveau minimum de développement du personnel et émet des recommandations sur le nombre d'heures consacrées chaque année à la formation continue, par exemple, les nouveaux enseignants des jardins d'enfants doivent suivre 60 heures de formation et les éducateurs des jeunes enfants 40 heures de formation professionnelle tous les trois ans. En outre, un certain nombre de jours de formation complémentaire est nécessaire pour obtenir de l'avancement, par exemple un enseignant de 2e niveau doit suivre 30 jours (180 heures) de formation complémentaire pour obtenir le statut de niveau 1. Le personnel d'EAJE travaillant dans les services non scolaires ne bénéficie pas d'un statut très prestigieux. Par rapport aux enseignants des écoles maternelles, le personnel des structures d'accueil est en contact avec les enfants pendant plus longtemps (60 heures contre environ 40 heures par semaine), il a davantage de responsabilités, moins de vacances, moins de temps libre et il est moins bien rémunéré. Les hommes sont pratiquement absents des services d'accueil ou des écoles maternelles. Le ministère de l'Égalité des Chances et de la Famille souhaite augmenter la proportion des hommes travaillant dans ces structures, afin de sensibiliser dès leur plus jeune âge les enfants à l'égalité entre hommes et femmes et de rendre plus compatibles la vie privée et la vie professionnelle pour les hommes et les femmes.

Ratios d'encadrement : La réglementation coréenne relative aux écoles maternelles s'intéresse à la surface disponible par enfant et aux normes d'infrastructure et d'équipement, à l'intérieur comme à l'extérieur des locaux, tandis que les villes et provinces recommandent des ratios d'encadrement pour les jardins d'enfants. Sur l'ensemble du pays, le nombre d'enfants par classe s'élève respectivement à 25 à 30 pour les 4 à 6 ans, à 15 à 25 pour les 3 ans et à 20 à 30 pour les classes d'âges multiples. Dans les structures d'accueil de jour, le ratio d'encadrement s'établit à 3 enfants pour 1 adulte pour les nourrissons, à 5 pour 1 pour les enfants de 1 an, à 7 pour 1 pour les 2 ans, à 15 pour 1

pour les 3 ans et à 20 pour 1 pour les 4 à 6 ans. En outre, ces ratios ne doivent pas excéder 5 pour 1 dans les établissements qui reçoivent des enfants ayant des besoins spécifiques.

Programmes et pédagogie : La Corée a adopté un Programme national des écoles maternelles, qui sert de cadre général. La première version de ce programme a été rendue publique en 1969 par le ministère de l'Éducation, et des mises à jour sont effectuées tous les trois à cinq ans. Chaque bureau de l'éducation, au niveau de la commune ou de la province, dispose d'une certaine marge de manœuvre pour formuler des orientations concernant les programmes. Les directives locales fixent les horaires et les dates d'ouverture des écoles, ainsi que l'existence de services périscolaires ou d'un accueil toute la journée, le nombre de places dans chaque district, les services d'éducation spécifique, l'éducation des parents et la continuité du service avec les écoles primaires locales (OCDE, *Rapport de base sur la Corée*, 2003). Bien que le programme décrive des expériences d'apprentissage riches et variées, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE en visite en 2003 a relevé que quelques centres recouraient à des activités préfabriquées et à des modèles à colorier téléchargés sur Internet. En 1993, le ministère de la Santé et des Affaires sociales a publié à l'intention des centres d'accueil de jour une grille de planification fondée sur la nutrition, la santé, la sécurité et l'aide sociale à la communauté. Là encore, l'équipe d'examinateurs a pu observer que le choix des thèmes abordés, des activités proposées et des procédures appliquées dans les centres visités découlaient en général de la décision de l'enseignant, au détriment de l'action et du choix de l'enfant.

Suivi, évaluation et recherche : Les séries de données des statistiques annuelles de l'éducation et un document consacré à l'état actuel des écoles maternelles présentent les résultats des activités nationales de suivi et les rapports établis à l'intention du public. Le site Internet du ministère de l'Éducation donne des détails sur les effectifs et sur l'accès. Les statistiques sur l'accueil des enfants en bas âge peuvent être consultées sur le site du ministère de l'Égalité des Chances et de la Famille. Deux séries d'informations différentes sont ainsi réunies. Au niveau des services, il n'existe pas de système global permettant d'évaluer la qualité des programmes d'EAJE.

Participation des parents et de la communauté : Les membres de la famille sont encouragés à participer à certaines activités en qualité d'auxiliaires bénévoles, ou en prenant part aux programmes d'éducation des parents. La loi sur la promotion de l'éducation de la petite enfance permet aux auxiliaires bénévoles de bénéficier de 20 heures de formation. Deux auxiliaires peuvent s'occuper d'une classe de 26 enfants encadrés par 1 adulte (OCDE, *Rapport de base sur la Corée,* 2003, p. 90). Les autorités cherchent à promouvoir les programmes d'éducation des parents, afin de maximiser les effets de l'EAJE et de permettre au personnel des écoles maternelles de faire profiter les parents de leurs connaissances et de leurs compétences dans le domaine du développement des enfants. Na et Moon *(Integrating Policies and Systems for Early Childhood Education and Care: The Case of the Republic of Korea,* Paris, UNESCO, 2003) indiquent qu'en 2002, 57 % des parents ont déclaré participer au fonctionnement de l'école maternelle de leur enfant. Étant donné que les activités sont le plus souvent proposées dans la journée, nombre de parents ne peuvent y assister (OCDE, *Rapport de base sur la Corée*, 2003).

Questions soulevées par l'OCDE

En 2003, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre de priorités. Il convient notamment :

- *De placer les intérêts de l'enfant au centre des préoccupations*. L'EAJE étant perçu comme un secteur à part, les parents et les prestataires coréens sont plus enclins à le considérer comme une préparation à l'entrée à l'école. Dans ce contexte, l'équipe d'examinateurs recommande de mettre l'accent sur les besoins des jeunes enfants, ainsi que sur leur droit d'accès à ces services.
- *D'axer la législation et les politiques publiques sur la construction d'une société favorable à la famille*. L'équipe d'examinateurs préconise un réexamen de cet aspect, complexe mais vital, du point de vue de l'égalité des sexes, tout particulièrement en ce qui concerne la culture du monde du travail, l'opposition entre emploi formel et informel, et la flexibilité des conditions de travail pour les parents. Il serait souhaitable que les services publics, qui emploient le plus de femmes, montrent l'exemple.
- *D'accroître les financements publics et le rôle de l'État*, et d'intégrer des prestataires privés de qualité au sein du système public. Bien que les dépenses dans ce domaine soient en augmentation constante, l'équipe d'examinateurs considère que les solutions peu coûteuses adoptées pour soutenir un système de prestataires privés ne garantissent pas la qualité sur le long terme. Certaines catégories de services privés de qualité devraient être intégrées au réseau et au système de financement public.
- *De rationaliser la gestion publique des services à la petite enfance*. L'équipe encourage le Bureau de coordination des politiques publiques à poursuivre ses efforts de rapprochement des ministères et à œuvrer à une meilleure intégration des services au niveau local.
- *De mettre fin au clivage entre éducation et accueil*. Ce clivage conceptuel produit un effet non négligeable sur le statut et la formation du personnel, en particulier des professionnels de l'accueil des enfants en bas âge. Il touche de nombreux aspects d'ordre pratique, tels que la faiblesse des investissements publics dans les services destinés à la petite enfance, l'existence d'un secteur privé très développé fonctionnant sans financement ni contrôle de l'État, la commodité et l'accessibilité financière pour les parents et la prédominance d'un esprit de compétition dans l'éducation.
- *De démocratiser encore plus le système via la décentralisation et la participation des parents*. Un programme novateur associant les parents à la vie et à l'organisation des centres d'accueil pourrait avoir de nombreux avantages, par exemple : promouvoir une attitude positive des parents face à des méthodes et à un enseignement plus actifs et créatifs ; favoriser la continuité entre l'apprentissage de l'enfant chez lui et dans les centres d'accueil de la petite enfance ; permettre la circulation de l'information et l'orientation vers d'autres services de soutien ; favoriser la participation de la communauté à l'éducation préscolaire et à la garde des tout-petits.
- *D'améliorer la qualité de tous les programmes, y compris ceux des hakwons*. L'équipe d'examinateurs encourage le développement du personnel au sein de groupes de travail, ainsi que l'instauration de processus d'amélioration de la qualité dans tous les services, reliant ainsi la formation, l'esprit critique et l'évaluation.
- *D'instaurer un cycle régulier d'examens et d'études portant sur les politiques publiques*. L'équipe a observé les capacités de recherche déjà en place, par le biais des instituts publics menant des projets de recherche sur l'EAJE. Elle encourage l'instauration d'un cycle

régulier d'examen des politiques, parallèlement à l'élaboration d'un calendrier de recherche et d'évaluation.

Avancées

L'administration chargée de l'accueil des enfants en bas âge a été transférée du ministère de la Santé et des Affaires sociales à celui de l'Égalité des chances et de la Famille en juin 2004. Ce changement a suscité des réactions positives dans certains secteurs, car il attire l'attention sur la question de l'égalité des chances pour les femmes sur le marché du travail et dans la société coréenne en général. Toutefois, d'autres font remarquer qu'il ne permet pas de réels progrès sur les points essentiels, à savoir la collaboration interministérielle et l'intégration des services sur le terrain, qui sont dans l'intérêt des enfants. En bref, il convient d'encourager une coopération directe entre les secteurs de l'éducation et de l'accueil.

Depuis l'examen de l'OCDE, des progrès significatifs ont été accomplis dans les domaines de l'égalité des sexes et du congé parental – des mesures extrêmement importantes pour le bien-être des jeunes enfants et des familles en général. Le congé parental a été largement prolongé et la rémunération augmentée.

Parallèlement ces dernières années, les services d'accueil de la petite enfance ont connu un essor rapide en raison de l'augmentation de la demande (de plus en plus de femmes désirent continuer de travailler après la naissance de leurs enfants), mais l'augmentation du pourcentage de couverture pourrait également s'expliquer par la diminution significative du nombre total d'enfants.

La Corée a aussi augmenté le soutien financier accordé aux familles à faibles revenus pour leur donner accès à ces services, étendu les horaires d'ouverture à plus de 12 heures de garde par jour, et assoupli la réglementation. Cette dernière mesure a encouragé de nombreux prestataires privés à s'installer dans ce secteur, mais a eu un impact négatif sur la qualité. Par conséquent, le travail de stratégie et de développement se concentre sur l'assurance qualité et son amélioration, bien que l'expansion demeure une priorité.

Afin d'apaiser les craintes concernant la qualité des centres d'accueil, la Corée a révisé la loi de 2004 sur l'accueil des enfants et y a introduit plusieurs mécanismes d'assurance qualité. Tout d'abord, le système déclaratif est progressivement remplacé par un « système d'agrément » des centres d'accueil. La réglementation relative à l'ouverture et au fonctionnement de ces centres sera en outre renforcée. Chaque éducateur s'occupera d'un nombre plus restreint d'enfants et ses conditions de travail seront contrôlées de très près par les autorités. Un système national d'agrément des centres d'accueil de la petite enfance devait être mis en place à partir de 2005 et il était prévu d'introduire en 2005 un programme national de cours sur la petite enfance. La loi sur l'éducation de la petite enfance (loi EPE) a été promulguée début 2004. Par le passé, en l'absence d'une loi sur l'EPE « indépendante », l'éducation de la petite enfance dans son ensemble était entièrement rattachée à la loi sur l'éducation primaire et secondaire. Ce nouveau texte a conduit à l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale sur l'éducation, constituée de quatre volets : éducation de la petite enfance, école primaire et enseignement secondaire, enseignement supérieur et éducation tout au long de la vie. La loi EPE jette aussi des bases juridiques pour le financement public des écoles maternelles privées et des programmes à la journée, ainsi que pour l'ouverture de centres de promotion de l'EPE, chargés de la recherche, de la formation, de l'évaluation et d'autres activités de développement des programmes d'EPE.

En Corée, les investissements dans l'accueil des enfants en bas âge ont augmenté de 100 millions USD par an depuis 2002 et de 200 millions USD en 2005, ce qui représente une hausse de 50 % par rapport à 2004. En 2005, le gouvernement a également changé les modalités de soutien au secteur de l'accueil de la petite enfance, en passant d'un système de subventions directes (paiement des salaires et de certains investissements) au versement d'allocations aux parents. Parallèlement, le budget des aides pour les frais d'inscription à l'école maternelle, qui finance notamment l'éducation gratuite pour les enfants de 5 ans, a fait un bond de 150 % en 2005 par rapport à 2004. Cette hausse bénéficiera à 30 % des enfants de 5 ans qui fréquentent l'école maternelle et un centre d'accueil.

Un comité consultatif présidentiel a pris une initiative sans précédent pour mettre en œuvre un modèle intégré de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance. Cette démarche se traduit, par exemple, par la mise en place d'un centre de recherche commun. En 2004, ce comité a rédigé un rapport, adressé au président, sur le soutien à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et prévoit la présentation d'un autre rapport, au cours du deuxième trimestre 2005, sur les moyens d'associer l'accueil et l'éducation des enfants. Après la publication de ce deuxième rapport, la politique coréenne d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sera mieux à même d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé : éduquer de jeunes enfants en pleine santé.

Danemark

Population : 5.4 millions. **Taux de fécondité :** 1.76. **PIB par habitant :** 29 200 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 400 000.

Taux d'activité des femmes : 76.1 % des 15 à 64 ans, dont 24.3 % à temps partiel (contre 11.6 % des hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) : Mères d'enfants de 3 ans ou moins : 70 % ; mères d'enfants de 3 à 7 ans : environ 80 % ; taux d'activité moyen des mères d'enfants de moins de 6 ans : 74 %. Proportion de mères d'enfants de moins de 6 ans ayant un emploi à temps partiel : 5 % (OCDE, *Panorama de la société, 2005*). Les mères qui ne travaillent pas sont généralement étudiantes ou en congé parental ou mères au foyer (Rapport *Børneforløbsundersøgelsen*, 2000, 2004, Danish National Institute of Social Research, et OCDE, *Panorama de la société*, 2005).

Congé de maternité et congé parental : 14 semaines de *congé de maternité*, puis 14 semaines de *congé parental* et 2 semaines de *congé de paternité*, toutes rémunérées au taux intégral de l'assurance chômage et auxquelles peuvent s'ajouter 26 semaines de *congé parental d'éducation*, rémunérées à 60 % du taux de l'assurance chômage. La période totale du congé parental ne peut excéder 52 semaines.

Durée moyenne du congé parental : Les femmes disposent de 43.2 semaines et les hommes de 3.4 semaines.

Âge de la scolarité obligatoire : 7 ans.

Dépenses sociales : 29.2 %. **Taux de pauvreté infantile :** 2.4 % après impôts et transferts. C'est le taux le plus bas au monde (UNICEF, 2005). Moyenne OCDE : 11.2 %.

Financement du niveau préprimaire et des activités de loisirs (niveau 0 de la CITE) : 2.1 % du PIB. Le coût unitaire de l'accueil dans un centre de jour avoisine 10 200 USD pour l'enfant le plus âgé (19 550 USD pour le plus jeune), et 5 950 USD pour les activités de loisirs destinées aux 6 à 10 ans. En valeur nette, les dépenses publiques annuelles consacrées à l'ensemble des 0 à 6 ans bénéficiant d'un accueil s'établissent à environ 7 650 USD.

Coût moyen pour les parents : Le coût est plafonné à 30 à 33 % et nettement réduit pour les familles à faibles revenus. En moyenne, la contribution parentale représente quelque 22 % du coût total.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : Les enfants ont droit à une place dans un jardin d'enfants qui fait partie du système d'éducation préprimaire, généralement à partir de l'âge de 6 ans. L'éducation primaire commence généralement à 6 ans, mais les enfants peuvent parfois y être inscrits à partir de l'âge de 4 ans et 10 mois.

Principales catégories de services et durée : Accueil de jour (*dagtilbud*) pour les enfants âgés de 6 mois à 6 ans, subdivisé en accueil familial (*kommunal dagpleje*) et en accueil en centre : *Vuggestuer* (crèches) ; *bornehaver* (jardins d'enfants) et *aldersintegrerede institutioner* (centres d'accueil multi-âges). Les classes préprimaires ou jardins d'enfants (*Bornehaveklasse*) pour les

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 1 an : 12 % ; de 1à 2 ans : 83 % ; de 3 à 5 ans : 94 % (2004).

Désignation et qualifications du personnel principal : Directeurs : toutes les structures d'accueil de jour, à l'exception des services de garde municipaux, ont un directeur et un directeur adjoint. Tous deux doivent être des éducateurs (*pædagoger*) qualifiés. Les éducateurs (éducateurs qualifiés pour s'occuper d'enfants et de jeunes, parfois appelés éducateurs sociaux) travaillent dans les centres d'accueil de jour, les jardins d'enfants et dans les structures d'accueil périscolaire (SFO). Les éducateurs travaillent également dans les jardins d'enfants de l'éducation primaire (*Folkeskole*) qui font partie du début de la scolarité intégrée. Ils ont suivi une formation spécialisée, pendant trois ans et demi, après le secondaire. Les auxiliaires (*pædagogmedhjælpere*) travaillent principalement dans les crèches, jardins d'enfants et structures d'accueil périscolaire. Ils ont reçu une formation professionnelle dans l'enseignement secondaire. Les garderies municipales ou les aides familiales qui assurent l'accueil de jour n'ont pas de formation obligatoire, mais des cours de formation leur sont proposés régulièrement depuis le début des années 80, époque à laquelle les garderies municipales destinées aux 0 à 2 ans ont été placées sur un pied d'égalité avec les structures d'accueil de jour. Dans les services d'EAJE (hormis l'accueil familial de jour), 60 % du personnel dispose d'une qualification postsecondaire.

Ratios d'encadrement : De 0 à 2 ans : 1 adulte pour 3.3 enfants ; de 3 à 5 ans : 1 adulte pour 7.2 enfants ; structures accueillant divers âges (de 0 à 9 ans (ou de 0 à 13 ans) : 1 adulte pour 6 enfants (2003) ; *accueil de jour spécifique :* 1 adulte pour 4 enfants ; accueil périscolaire : 1 adulte pour 9.7 enfants ou pour 13.7 enfants, en fonction de la structure.

Taille maximale d'un groupe : La taille de chaque groupe n'est pas réglementée. En général, un groupe ne compte pas plus de 12 enfants de 1 à 2 ans et pas plus de 22 enfants de 3 à 5 ans. Pour les 6 à 13 ans, la taille d'un groupe est variable et dépend des activités pratiquées.

Autorités de tutelle et services

Au Danemark, les services destinés aux 0 à 6 ans font partie intégrante du système de protection sociale. Les institutions préscolaires se composent des crèches, jardins d'enfants et, dans une proportion croissante, de services intégrés destinés à cette tranche d'âge. L'accueil familial de jour dans une *structure publique* constitue une possibilité supplémentaire pour les 0 à 3 ans. Tous ces établissements relèvent de la loi de 1998 sur les services sociaux. Conformément à cette loi, ils ont une finalité pédagogique, sociale et d'accueil. Sur le plan pédagogique, ils doivent s'occuper des enfants et participer à la prévention, donner aux enfants des opportunités de jeu et d'apprentissage, stimuler leur imagination, leur créativité et leur acquisition du langage, bref, leur procurer un environnement sain et sûr.

À l'échelon national, les centres d'accueil sont placés sous la tutelle du ministère de la Famille et de la Consommation. Celui-ci est chargé de l'élaboration de la politique dans ce domaine et du contrôle du respect des critères d'admission, de la qualité des services, de la mise en œuvre des mesures relatives à la qualité, des conditions de travail et de la formation du personnel, de la participation des parents, ainsi que du financement. Parmi les grands objectifs figurent, en collaboration avec les parents, l'aide au développement des jeunes enfants, l'accueil et la création d'un environnement propice à l'apprentissage des enfants pendant que les parents travaillent. C'est un autre ministère, celui de l'Éducation, qui, via la loi sur la *Folkeskole* (couvrant l'éducation préprimaire, l'enseignement primaire

et le premier cycle du secondaire), est responsable des classes préscolaires (enfants de 7 ans) et de l'accueil périscolaire (activités de loisirs organisées dans les écoles).

L'administration et la gestion courantes sont assurées par les autorités locales, qui mettent en place et financent des services destinés à répondre à la demande des parents, qui supervisent la qualité et le contenu éducatif de ces services, qui recrutent un personnel adéquat et lui apportent des moyens suffisants. Il est fréquent que les municipalités créent des départements unifiés, qui rassemblent les services d'accueil et d'éducation. En outre, les autorités locales fixent les objectifs et le cadre des activités des centres d'accueil de jour et des écoles, et sont chargées du financement et du contrôle. Elles assument la responsabilité globale des services d'accueil des enfants, afin de pouvoir offrir un nombre de places suffisant et prendre toutes les dispositions nécessaires vis-à-vis des enfants qui ont des besoins spécifiques. Les parents sont en principe libres de décider des services dont ils veulent bénéficier. Pour des questions de coût et de facilité, la plupart optent pour l'accueil familial de jour jusqu'à l'âge de 3 ans. Ils peuvent également recevoir une aide financière leur permettant de faire appel à la nourrice de leur choix, agréée par la municipalité.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, 76.1 % des femmes (de 15 à 64 ans) travaillaient, contre 77.6 % en 1990. Sur ce total, 24.3 % travaillaient à temps partiel en 2004, contre 11.6 % des hommes (OCDE, *Perspectives sur l'emploi*, 2005). Les mères dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans affichent un taux d'emploi de 74 % et représentent 5 % de l'emploi à temps partiel.

Congé parental : Congé de maternité universel de 28 semaines et congé de paternité de 2 semaines, rémunérés à 100 % du salaire (agents de la fonction publique et, de plus en plus, secteur privé). Il est possible d'obtenir un congé supplémentaire de 26 semaines, rémunéré à 60 % des indemnités de chômage. Le congé parental ne peut excéder au total 52 semaines. S'il est pris après la première année, les enfants âgés de 3 à 8 ans peuvent disposer d'une place à temps partiel dans une structure d'accueil. Des allocations supplémentaires spécifiques sont versées aux familles monoparentales qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants âgés de 6 mois à 5 ans. Le montant cumulé du congé parental et de l'allocation supplémentaire ne doit pas être supérieur à 80 % des revenus antérieurs des parents. Dans de nombreuses municipalités, les parents qui reprennent le travail après 26 semaines disposent immédiatement d'une place d'accueil pour leur enfant. Cependant, ils rencontrent souvent des difficultés à ce niveau-là. Un nouvel amendement garantit une place d'accueil pour les enfants de 9 mois. Cet âge sera abaissé à 6 mois en 2006.

Accès et services

Les horaires et la durée annuelle des services sont variables. Le système repose principalement sur des prestataires mixtes (privés et publics), supervisés et financés par les autorités locales (impôts locaux et aides de l'État). Les principaux services sont les suivants :

- Accueil de jour (*dagtilbud*) pour les enfants âgés de 6 mois à 6 ans, subdivisé en accueil familial (*kommunal dagpleje*), centres d'accueil (*Vuggestuer* [crèches] ; *aldersintegrerede institutioner* [centres d'accueil multi-âges] et *bornehaver* [jardins d'enfants]) et structures privées. Quelque 70 % des centres d'accueil de jour sont gérés par des services publics communautaires. Ils sont complétés par des structures et des réseaux indépendants et à but non lucratif (environ 30 %) qui élargissent les possibilités de choix offertes aux

parents. Les Danois font très peu appel au secteur privé et commercial, mais, en 2005, un nouveau projet de loi en faveur du recours à des prestataires privés a été présenté par le gouvernement. Pour recevoir des aides municipales, les prestataires indépendants doivent travailler en collaboration avec les autorités locales et se conformer à leurs dispositions et lignes directrices.

- Jardins d'enfants (*bornehaveklasse*) pour les 5/6 à 7 ans (7 ans est l'âge de la scolarité obligatoire). Principalement animés par un éducateur, les jardins d'enfants sont organisés dans le cadre de l'école primaire (*Folkeskole*) et gratuits. Ils doivent dispenser un enseignement axé sur le jeu et adapté au stade de développement de l'enfant. Environ la moitié de toutes les écoles publiques appliquent un programme appelé « début de scolarité intégrée », dans lequel le niveau préprimaire et les élèves des première et deuxième classes reçoivent un enseignement au sein de groupes multi-âges. Depuis quelques années, l'apprentissage de la lecture gagne en importance dans les jardins d'enfants.
- *Activités de loisirs* ou accueil périscolaire dans des centres, des écoles ou des structures de loisirs (*fritidshjem* et accueil après l'école). Les activités hors milieu scolaire sont payantes, mais très fréquentées, par environ 80 % des 6 à 9 ans (2004).

Taux de couverture

De 0 à 1 an : Les enfants sont essentiellement gardés par leurs parents. Cependant, à compter de l'âge de 6 mois, ils commencent à être placés dans des centres d'accueil de jour. L'accueil informel hors du cercle familial est peu fréquent. Il est contractuellement prévu que les nourrices employées par les municipalités se partagent les espaces de jeux et installations (*Legestuer*). Les parents peuvent également amener leurs enfants dans des structures spéciales, appelées *Legesteder*, pour qu'ils jouent avec d'autres enfants. En 2004, 12 % des enfants de moins d'1 an étaient inscrits dans ce type de structures, dont 8 % dans le cadre d'un accueil familial de jour et 4 % dans un centre de jour (crèche ou centre d'accueil multi-âges).

De 1 à 2 ans : 83 % des enfants de cette tranche d'âge fréquentent une structure d'accueil de jour (c'est le taux le plus élevé d'Europe). L'accueil familial de jour (45 %) est la formule la plus fréquemment utilisée dans les zones rurales. Ailleurs, ce sont les centres d'accueil multi-âges et les *Vuggestuer* (crèches) (38 %) qui constituent les deux formules d'accueil les plus utilisées.

De 3 à 5 ans : En 2004, 94.3 % des 3 à 6 ans étaient inscrits, dans la quasi-totalité des cas, dans un centre d'accueil de jour (centre d'accueil multi-âges ou jardin d'enfants). De plus, des programmes d'une durée de 15 heures sont prévus pour les enfants bilingues qui ne fréquentent pas le système d'accueil de jour.

De 5 à 6/7 ans : Le taux d'inscription est de 98 % dans les classes préprimaires gratuites de la *Folkeskole*, qui proposent par ailleurs des services intégrés payants ou des activités de loisirs.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Les enfants handicapés sont généralement intégrés dans tous les services d'accueil de la prime enfance et dans toutes les écoles. Cette intégration constitue l'objectif général, mais il existe une grande diversité d'environnements spécialisés.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Après les redistributions sociales, le taux de pauvreté infantile atteint 2.4 %, taux le moins élevé au monde (UNICEF, 2005). Cependant, pas moins de 11.4 % des enfants vivent dans des familles qui reçoivent des prestations sociales en raison de revenus modestes ou d'une perte temporaire de revenus (source : Association *Red Barnet*, d'après un rapport du *Danish National Institute of Social Research* consacré à la pauvreté infantile en 2002).

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : La population danoise compte 4.1 % d'immigrants et, selon les estimations, les enfants bilingues représenteront bientôt 10 % des inscrits. En février 2000, les pouvoirs publics ont présenté un plan d'action général, destiné à améliorer l'intégration de ces enfants. Les autorités locales sont désormais tenues de proposer des activités de stimulation linguistique aux enfants bilingues, à compter de l'âge de 3 ans. Ces activités consistent généralement en un apprentissage intensif du danois dans les jardins d'enfants et pendant les premières années à l'école primaire. Les enfants qui ne fréquentent pas un jardin d'enfants peuvent être familiarisés avec la langue danoise 15 heures par semaine, à domicile.

Qualité

Agrément et réglementation : Ce sont les autorités locales qui supervisent et financent tous les services d'accueil des enfants dans leur zone d'action. En raison de cette décentralisation, on observe des différences d'accès et de qualité des prestations entre les municipalités, dont pâtissent en particulier les quartiers et les familles pauvres.

Financement : Le Danemark peut investir largement dans les services d'EAJE, car les ratios d'encadrement y sont faibles et la rémunération des éducateurs et enseignants plus élevés que dans d'autres pays. Les dépenses totales consacrées à l'accueil de jour et aux activités de loisirs (tous services d'EAJE confondus) représentent environ 2.1 % du PIB. La contribution financière des parents est plafonnée à 30 à 33 % des coûts de fonctionnement. Les services sont gratuits ou à tarif réduit pour les familles pauvres. Une nouvelle loi, qui doit entrer en vigueur en 2006 et 2007, abaissera la participation parentale en la plafonnant à 25 %. Le coût brut de l'accueil est de 19 500 USD par enfant pour les moins de 3 ans et d'environ 10 200 USD pour les 3 à 6 ans. Il s'établit à 5 950 USD pour les activités de loisirs destinées aux 6 à 10 ans. Une partie de ces dépenses est récupérée grâce à une participation parentale élevée (selon les normes scandinaves). En valeur nette, les dépenses publiques consacrées aux enfants de 0 à 6 ans qui fréquentent des services d'EAJE avoisinent 7 650 USD par an.

Personnel : À l'exception de l'accueil familial de jour, toutes les structures ont un directeur et un directeur adjoint, qui doivent tous deux être des éducateurs qualifiés. Les éducateurs (pour les enfants et les jeunes) constituent le personnel de direction de toutes les structures, y compris dans les jardins d'enfants. De tous les pays scandinaves, c'est le Danemark qui affiche le plus fort taux de professionnels travaillant dans des centres d'EAJE : les éducateurs constituent 60 % du personnel de ces structures. Des auxiliaires (*paedagogmedhjaelpere*) sont également employés dans les crèches et jardins d'enfants. Parmi les éducateurs qualifiés, les hommes représentent 8 % de l'effectif dans les centres d'accueil de jour des enfants âgés de 6 mois à 6 ans, et 25 % dans les services périscolaires.

Formation requise : Les éducateurs doivent avoir au minimum suivi une formation pendant trois ans et demi après le secondaire, dans un centre d'éducation complémentaire. Une petite proportion des auxiliaires suivent une formation de 18 mois

(enseignement professionnel pour adultes). Les enseignants qualifiés qui disposent d'une formation de quatre ans après le secondaire travaillent parfois une partie de leur temps dans les jardins d'enfants de la *Folkeskole* (écoles intégrées). La formation continue est également possible. Il n'y a pas de formation obligatoire pour les prestataires de services d'accueil familial, mais tous reçoivent au moins trois semaines de formation et ont accès à des possibilités de formation continue. Ils bénéficient également d'un encadrement poussé.

Conditions de travail : Les éducateurs et auxiliaires employés à temps plein travaillent 37 heures par semaine. Les nourrices travaillent 48 heures par semaine. Tous ces intervenants ont droit à des congés payés, à des congés maladie rémunérés, ainsi qu'à un congé parental et d'éducation. La quasi-totalité des éducateurs sont affiliés au syndicat national des éducateurs d'enfants et de jeunes (BUPL). Les auxiliaires des crèches et des centres d'accueil sont représentés par leur syndicat national, le FOA. Les postes d'auxiliaires de crèche sont très demandés, car ils sont relativement bien rémunérés alors qu'ils ne requièrent pas de qualifications, et permettent d'exercer des responsabilités et de travailler en équipe.

Ratios d'encadrement : En 2003, les ratios enfants-personnel présent à temps plein étaient les suivants : crèches (0 à 2 ans) 1 adulte pour 3.3 enfants ; jardins d'enfants (3 à 5 ans) : 1 adulte pour 7.2 enfants ; centres d'accueil multi-âges (0 à 9 ans ou enfants de 13 ans) : 1 adulte pour 6.0 enfants ; activités de loisirs (*fritidshjem* et accueil après l'école pour les 6 à 9 ans) : 1 adulte pour 9.7 et 13.7 enfants ; accueil de jour spécialisé : 1 adulte pour 1.4 enfant. Plus les enfants sont jeunes, plus ils sont encadrés. C'est dans les structures d'accueil de jour spécialisées, destinées aux enfants qui souffrent d'un handicap physique et/ou mental, que le personnel est le plus nombreux. Il n'existe pas de réglementation nationale fixant les ratios d'encadrement ni la proportion de personnel qualifié. Cependant, en vertu d'un accord (convention collective), le directeur et le directeur adjoint des centres d'accueil doivent être des éducateurs qualifiés.

Programmes et pédagogie : Aux termes de la loi sur les services sociaux, les services d'EAJE ont pour finalité générale de favoriser le bien-être, le développement et l'autonomie des enfants, avec l'aide des parents, tout en répondant à des objectifs éducatifs, sociaux et d'accueil. Les enfants apprennent en jouant, en observant les adultes et à leur contact. L'enfant dispose d'un droit de participation (Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant) et doit donc être écouté. On attend de lui qu'il joue un rôle actif au quotidien. Les programmes proposent des expériences et des activités dans un environnement conçu pour stimuler l'imagination et la créativité. L'accueil de jour doit permettre aux enfants de comprendre la culture danoise, ainsi que les autres cultures avec lesquels ils sont en contact chaque jour dans les centres. De surcroît, les enfants doivent acquérir des connaissances et une expérience de l'environnement naturel.

Suivi, évaluation et recherche : Le suivi, l'évaluation et la recherche incombent normalement au ministère de tutelle, à savoir au ministère de la Famille et de la Consommation. Celui-ci rédige des rapports, collecte des données à intervalles réguliers et mène périodiquement des enquêtes. Depuis le premier examen effectué par l'OCDE en 2000, il semble toutefois qu'une certaine confusion se soit installée dans la coordination centrale des services : trois ministères se partagent la responsabilité des services destinés aux enfants et aux familles. À notre connaissance, pour l'heure, aucun organisme national ne communique ni ne collecte systématiquement des données sur l'évolution de l'accueil

des enfants à l'échelon local au Danemark. Ce sont les municipalités qui soumettent les jardins d'enfants à des contrôles poussés, lors desquels des équipes de conseillers pédagogiques contrôlent les services et aident les éducateurs à améliorer la qualité des prestations ou à mettre en œuvre des programmes spécialisés. La participation des enfants aux décisions est notamment encouragée depuis plus d'une décennie, via des projets tels que celui intitulé *Children as Citizens*. Au sein du système scolaire, le ministère de l'Éducation est chargé de formuler les objectifs d'apprentissage, de contrôler la qualité et de lancer des études, y compris pour les jardins d'enfants (6 à 7 ans).

Participation des parents et de la communauté : L'accueil de jour et la *Folkeskole* fonctionnent chacun avec l'appui de puissants conseils de parents, qui sont obligatoires depuis 1993 dans tous les centres d'accueil de jour municipaux et indépendants. Les conseils de parents définissent les principes régissant les activités éducatives et l'utilisation des fonds prélevés sur le cadre budgétaire. Ces informations sont généralement diffusées sous la forme d'un plan d'activité, qui sert de base pour l'évaluation des activités des centres. Le personnel des centres siège également au conseil d'administration, mais les représentants des parents doivent être majoritaires.

Faits saillants observés pendant la période d'examen en 2000

Malgré les taux de couverture élevés des services d'EAJE danois, les besoins ont continué de progresser, bien que moins rapidement ces dernières années. La législation impose d'attribuer une place d'accueil à chaque enfant dans les trois mois* qui suivent la demande du (des) parent(s), mais il existe des listes d'attente dans une dizaine de communes. Les autorités locales ont réalisé de nouveaux investissements pour débloquer la situation, et des places devraient bientôt être disponibles pour tous les enfants. Les autorités ont également veillé à mettre à disposition des places et des programmes appropriés pour les enfants à risque, c'est-à-dire pour ceux issus de milieux modestes, de familles d'immigrants ou de familles dysfonctionnelles. Un programme de stimulation linguistique en danois a été proposé aux familles et aux enfants bilingues, avant la scolarité obligatoire, et un excellent travail auprès des familles d'immigrants était en cours, particulièrement à Copenhague.

Des améliorations ont également été observées sur le plan qualitatif. La traditionnelle séparation opérée par le Danemark entre jardins d'enfants et école primaire a été remise en cause, et on considère désormais qu'il faut y remédier par la discussion et le partenariat. Le débat s'est concentré sur la nécessité de définir un ensemble de valeurs et d'objectifs sociétaux communs aux éducateurs et aux enseignants pendant les dernières années de l'éducation préscolaire et les premières années de l'éducation primaire. Les services d'EAJE devaient inclure « des activités d'apprentissage structuré, dans un environnement bienveillant », ainsi des activités reposant sur le jeu, l'apprentissage informel et le développement social. C'est une approche qui prédominait dans les jardins d'enfants par des équipes d'éducateurs et d'enseignants, dans lesquels les parents pouvaient choisir d'inscrire ou non leur(s) enfant(s) au début de la scolarité obligatoire (*Folkeskole*).

Le plan national *Folkeskole 2000* a accordé une attention particulière à la coopération et à la cohérence entre l'accueil de jour (jardins d'enfants), le système scolaire et les activités

* Après le congé parental, sous quatre semaines, à condition que les parents aient demandé une place dans les délais fixés par la municipalité.

de loisirs. Avec l'aide de leurs conseillers pédagogiques, certaines municipalités ont cherché à transformer leurs jardins d'enfants et leurs écoles en centres d'apprentissage actif disposant de leur propre projet éducatif. De plus, le ministère des Affaires sociales, en collaboration avec l'association nationale des autorités locales, avait créé en 1996 un groupe de travail chargé d'améliorer la qualité et de concevoir de nouvelles méthodes pour les activités éducatives proposées dans les jardins d'enfants. D'autres initiatives étaient en cours d'examen, notamment des réformes de la formation du personnel et des lignes directrices applicables aux programmes pédagogiques.

Avancées et défis à relever

La nouvelle loi sur les programmes pédagogiques

La loi sur les programmes pédagogiques a pris effet le 1er août 2004. Elle s'applique à tous les centres d'accueil des 0 à 6 ans, qui doivent chacun concevoir leur propre programme pédagogique, et aux garderies publiques, pour lesquelles un programme commun est établi. Il s'agit de « soutenir, conduire et stimuler l'apprentissage » grâce, notamment, « à l'expérience spontanée et au jeu », en mettant l'accent sur « le potentiel et les capacités de l'enfant ». Lors de sa présentation, cette loi avait suscité un vaste débat. De nombreux parents et professionnels y ont vu le risque d'une prédominance de « l'apprentissage », susceptible de modifier la vision danoise de l'enfance et la pédagogie actuelle, axée sur le soutien au développement de l'enfant. Le syndicat national des éducateurs (BUPL) a considéré qu'il n'y avait pas assez de temps pour formuler, mettre en œuvre et évaluer les nouveaux programmes, et que le budget consacré à la formation du personnel chargé de mener à bien cette nouvelle tâche n'était pas adéquat.

Six axes ont été définis dans le nouveau programme pédagogique : le développement holistique de l'enfant, les compétences sociales, le langage, le corps et le mouvement, la nature et les phénomènes naturels, les expressions et les valeurs culturelles. Les programmes pédagogiques des différents centres doivent recenser les buts et objectifs intermédiaires (compétences et expériences que les enfants doivent « acquérir »). Les aspects doivent être divisés en deux catégories : ceux concernant les enfants de 0 à 3 ans et ceux concernant les 3 à 6 ans. Un programme conjoint, englobant ces deux tranches d'âge, peut être établi pour les structures intégrées (maisons d'enfants) qui accueillent les 0 à 6 ans.

Les directeurs des centres d'accueil doivent rendre compte au conseil des parents et aux autorités locales de la définition effective d'un programme pédagogique. Dans la pratique, ce programme est conçu en coopération avec le personnel du centre, puis validé par le conseil des parents et par les autorités locales. Une annexe à la loi sur les programmes pédagogiques présente, à l'intention des centres d'accueil, des exemples de contenus, d'objectifs et de priorités pour chacun des six axes définis.

Motivation du personnel

Depuis quelques années, tant les parents que les intervenants s'inquiètent de la réduction des budgets des centres d'accueil de jour, et un débat public s'est engagé. Certaines de ces préoccupations sont suscitées par le transfert de fonctions administratives aux directeurs et aux éducateurs des centres, sans que du personnel administratif supplémentaire n'ait été recruté. Même si cette situation s'explique, en partie, par la décentralisation accrue des services d'EAJE, il est nécessaire de se pencher sur

le problème, car le temps que les professionnels passent auprès des enfants constitue un élément central des services à la petite enfance. En l'absence d'interaction, les enfants risquent d'apprendre de manière dispersée et non structurée. Selon une étude menée par l'Institut danois d'analyse de la politique locale (AKF) pour la municipalité de Frederiksberg (un quartier de Copenhague), les directeurs des services d'EAJE ne peuvent consacrer, en moyenne, que 27 % de leur temps aux enfants. Ce constat rejoint celui d'études analogues réalisées par le BUPL.

Coordination au niveau central

En 2001, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a recommandé de prêter attention à la coordination des politiques municipales. Depuis cet examen, des progrès ont été accomplis dans ce domaine, grâce à l'association des autorités municipales danoises. Il semble toutefois qu'une certaine confusion règne à l'échelon central, car les services destinés aux enfants et aux familles relèvent désormais de trois ministères. Aucun organisme national ne collecte ni ne communique donc actuellement de données sur l'évolution de l'accueil des enfants au niveau local, notamment sur les ratios d'encadrement et autres paramètres qualitatifs. Il est néanmoins possible, à partir des statistiques nationales danoises, de quantifier ces ratios, mais, comme l'explique le chapitre 9 du présent rapport, les bureaux nationaux de statistique n'ont généralement pas les moyens de produire les données et informations quantitatives dont les responsables et les gestionnaires des services d'EAJE ont besoin.

Responsabilité et transparence

Au Danemark, les autorités locales sont libres de fixer des critères et des normes, et il semble que certaines municipalités n'imposent pas aux centres d'accueil de présenter des ratios et autres chiffres. Les normes de qualité font apparemment défaut. Bref, la qualité devient une notion relative ou est sujette à négociation, car ni les données factuelles ni les bonnes pratiques d'autres municipalités ne sont prises en compte. Les parents et les professionnels ont ainsi peu de possibilités de vérifier auprès de l'administration et des autres clients (voire devant les tribunaux), si les autorités locales apportent les moyens nécessaires pour des services de qualité. Cette situation tranche avec celle observée en Norvège, où c'est le législateur qui fixe des ratios et autres normes de qualité. La qualité des services préoccupe de plus en plus les parents, et ces inquiétudes sont apparues au grand jour lors des élections générales, début 2005. La question d'un relèvement des ratios d'encadrement a été largement débattue à ce moment-là, jusqu'à ce que le gouvernement annonce que le budget consacré aux services à la petite enfance serait porté à 2 milliards DKK sur la période 2005-09. Il est également prévu de ramener de 33 % à 25 % le coût maximal supporté par les parents. Cette réaction positive est toutefois politique. Le problème qui se pose est celui de la responsabilité administrative : qui est responsable des normes de qualité structurelle (financement, recrutement et formation du personnel, pourcentage de cadres dans les différents services, ratios d'encadrement, état des locaux et des matériaux, etc.) et existe-t-il des moyens de recours (procédures administratives) pour les parents et les centres d'accueil, lorsque les normes ne sont pas respectées ?

États-Unis

Population : 293 millions. **Taux de fécondité :** 2.07. **PIB par habitant :** 36 700 USD. **Enfants de moins de 5 ans :** L'*US Census Bureau* dénombre 19.8 millions d'enfants de moins de 5 ans, mais ne recense pas les enfants de moins de 6 ans (*www.census.gov/popest/age.html*).

Taux d'activité des femmes : 69.8 % en 2004, dont 18.8 % à temps partiel, contre 8.1 % pour les hommes. (L'emploi à temps partiel se définit comme un travail salarié occupant moins de 30 heures par semaine. De nombreux emplois à temps partiel rémunérés en liquide ne sont pas compris dans ces chiffres.)

Taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 6 ans : environ 58 % (*Current Population Survey* pour 2000). La demande de places d'EAJE est presque aussi élevée de la part des mères qui ne travaillent pas, et le niveau de revenus des familles et d'études de la mère restent les principaux indicateurs de ce taux d'activité.

Congé de maternité et congé parental : En vertu de la loi sur les congés familiaux et la maladie (*Family and Medical Leave Act*), les employeurs couverts sont tenus d'accorder à un salarié éligible jusqu'à 12 semaines de congé non rémunéré sur toute période de 12 mois dans un ensemble de circonstances précises, dont la naissance et la garde d'un bébé. Cinq États servent une prestation d'incapacité temporaire pendant 10 semaines.

Durée moyenne du congé parental : Données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : Généralement 6 ans.

Dépenses sociales publiques : 15.7 % (la moyenne OCDE s'établit à 22 % ; OCDE, *Panorama de la société*, 2005). **Taux de pauvreté infantile :** 21.9 % après impôts et transferts – la moyenne OCDE s'établit à 11.2 % (UNICEF, 2005). *Head Start* et des programmes analogues s'occupent d'environ 3 enfants vivant dans la pauvreté sur 5, habituellement à temps partiel ou à la demi-journée, mais de plus en plus souvent pendant toute la journée.

Financement des services publics d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : Les fonds publics affectés à ces services représentent environ 0.4 % du PIB (OCDE, *Panorama de la société*, 2005). Le coût unitaire de l'éducation préprimaire par enfant de 3 à 6 ans (établissements publics uniquement) s'élève à 7 881 USD. (Ce chiffre inclut probablement les contributions privées, qui couvrent environ les deux tiers du coût aux États-Unis.) Selon les statistiques du NIEER (*National Institute for Early Education Research*, Institut national de recherche sur l'éducation préprimaire), les états investissent en moyenne moins de 3 600 USD par enfant dans l'éducation pré-jardin d'enfants. *Head Start* investit un peu plus de 7 200 USD par enfant mais reçoit en outre l'équivalent de 20 % en argent ou en nature de diverses sources, qui mène l'investissement par enfant à 8 626 USD (NIEER, 2005, *The State of Pre-School Yearbook*, Rutgers University, NJ, *nieer.org/yearbook/pdf/yearbook/pdf*).

Coût moyen pour les parents : En dehors des services scolaires et de *Head Start*, il arrive que les parents supportent l'intégralité du coût de l'accueil de l'enfant. Globalement, l'État fédéral prend en charge 25 % des coûts, les états et les autorités locales 15 % et les parents les 60 % restants. Les parents à faibles revenus y consacrent en moyenne 18 % des revenus familiaux.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : Environ 5 ans, mais les enfants de 4 ans ont de plus en plus souvent accès à des programmes d'éducation pré-*kindergarten* financés par l'état (voir plus bas).

Principales catégories de services : *i)* Le système d'achat de services, généralement agréé et supervisé par les agences de la petite enfance de l'état. Ce système se compose d'un accueil familial de jour privé et de centres d'accueil et d'éducation préprimaire (revêtant de multiples appellations) offrant un large éventail de programmes sur la journée entière ou à temps partiel pour les enfants de 0 à 6 ans ; *ii)* le système de l'école publique, placé sous la responsabilité de chaque état proposant des services préscolaires (programme de pré-jardin d'enfants financé par les fonds publics pour les enfants de 3 et 4 ans) et de jardins d'enfants (essentiellement pour les enfants de 5 ans) ; et *iii)* les programmes *Head Start* pour les familles à faibles revenus, destinés essentiellement aux enfants de 3 et 4 ans.

Taux d'accès aux services réglementés : En 2002, de 0 à 3 ans, environ 38 % ; de 3 à 5 ans, 56.4 % (NCCIC, *www.nccic.org*, 2005). Plus de 90 % des enfants de 5 à 6 ans sont inscrits dans les jardins d'enfants publics. Selon Barnett (« Testimony to the House Subcommittee on Education Reform : Hearing on "Early Childhood Education : Improvement through Integration" », 2005), les chiffres de fréquentation plus récents sont les suivants : « 7 enfants sur 10 fréquentent désormais un programme préprimaire à l'âge de 4 ans, contre 4 enfants sur 10 à l'âge de 3 ans (House Subcommittee Hearing, avril 2005) ». *Head Start* couvre 11 % des enfants de 3 et 4 ans ; les services préscolaires publics couvrent environ 2.5 % des enfants de 3 ans et 16 % de ceux de 4 ans. En Géorgie et dans l'Oklahoma, le pré-jardin d'enfants est ouvert à tous les enfants de 4 ans.

Désignation et qualifications professionnelles du personnel principal : Les enseignants titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études pilotent les programmes de jardin d'enfants et de pré-jardin d'enfants dans les établissements publics. Quelque 75 % du personnel chargé des programmes *Head Start* ont suivi au moins un an de cours sur le développement de l'enfant et environ 57 % d'entre eux sont titulaires d'un *Associates Degree* ou d'un diplôme de niveau plus élevé. La proportion de personnel qualifié dans le secteur privé (soit 90 % de l'offre de services d'accueil) n'est pas connue.

Ratios d'encadrement : Les normes varient sur le territoire des États-Unis. De manière générale, on observe un ratio de 4 à 6 nourrissons pour 1 adulte et, concernant l'accueil préprimaire, de 10 à 20 enfants pour 1 adulte. Le NIEER (*2005 State Preschool Yearbook*, 2006) fixe le ratio maximum de 10 pour 1 comme référence dans les salles de classe pour les enfants de 3 et 4 ans, niveau désormais atteint ou surpassé par 37 états.

Taille maximale d'un groupe : On observe de très fortes variations entre les états. Dans les centres réglementés, la taille maximale d'un groupe s'échelonne en général de 8 à 24 pour les enfants de 0 à 3 ans, et de 14 à 40 pour les 3 à 5 ans.

Autorités de tutelle

Aux États-Unis, l'attitude vis-à-vis de politique familiale et de la petite enfance est traditionnellement dictée par l'attachement à la responsabilité individuelle, à la conception de la famille comme une entité privée, et au volontarisme, opposé à l'application obligatoire de mesures sociales (les dépenses sociales sont modestes par rapport à la moyenne OCDE). Les services à la petite enfance financés sur les deniers publics sont essentiellement axés sur les catégories pauvres et vulnérables (Clearinghouse on International Developments, Université de Columbia, 2004). Via le Congrès et l'administration, le gouvernement fédéral veille à la réalisation des objectifs globaux de

l'EAJE et au financement des services destinés aux enfants considérés comme « à risque ». Depuis la réforme de l'aide sociale (voir le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* – PRWORA de 1996), l'administration verse des dotations supplémentaires aux états afin qu'ils élargissent la couverture des services d'accueil. Puisque l'on préfère que l'État intervienne de manière limitée dans les affaires liées à famille, il n'existe pas de politique familiale ou de la petite enfance à l'échelon national, ni de département d'État fédéral chargé des services à l'enfance.

Le Département des services sanitaires et sociaux *(US Department of Health and Human Services* – DHHS) gère la majeure partie des fonds disponibles pour les services sociaux (y compris le programme *Head Start*), mais la politique et les services relatifs à l'enfance relèvent de chaque état. L'enseignement public constitue pour l'essentiel une responsabilité des états, et peut comprendre un enseignement spécial pour les enfants de 3 à 5 ans jugés défavorisés, financé principalement par le Département de l'éducation. Selon l'*US General Accounting Office*, (2000), 69 programmes fédéraux différents proposent ou soutiennent des services d'accueil et d'éducation pour les enfants de moins de 5 ans, et neuf agences et départements fédéraux gèrent ces programmes. Le Département des services sanitaires et sociaux et celui de l'éducation apportent aussi aux états une assistance technique et un soutien à la recherche pour la mise en œuvre des programmes et la réplication des meilleures pratiques. En 2002, l'Administration Bush a lancé l'initiative *Good Start, Grow Smart* d'alphabétisation précoce afin de préparer les enfants à la scolarité (voir encadré 6.2 au chapitre 6).

Récemment, les états ont pris de plus en plus le rôle principal dans l'élaboration et la mise en œuvre des services aux enfants de moins de 5 ans et des services d'intervention précoce pour les jeunes enfants à risque. Chaque état décide des critères d'admission, de l'ampleur de l'offre et de la disponibilité des services, de leur attribution et des prestations, ainsi que de leur étendue et de leur qualité, y compris des normes d'hygiène et de sécurité. Les états ont recours à la loi, à des financements supplémentaires et à la réglementation pour l'application de la politique adoptée. Depuis peu, ils jouent un rôle moteur dans l'élaboration et la mise en œuvre de services de pré-jardin d'enfants et d'intervention précoce pour les jeunes enfants à risque. Cependant, les mesures en vigueur et l'affectation des ressources varient considérablement d'un état à l'autre et au sein d'un même état, et en 2004, dix d'entre eux ne versaient aucun financement aux services de pré-jardin d'enfants. Certains états encouragent la participation des autorités locales et de la population au développement de la politique de la petite enfance via la formation de groupes de planification locaux, qui doivent mobiliser des fonds de contrepartie et élaborer des projets locaux. D'autres états assument la responsabilité budgétaire, réglementaire et politique quasiintégrale de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, aux États-Unis, 69.8 % des femmes travaillaient, dont 18.8 % à temps partiel, contre 8.1 % pour les hommes (les chiffres du travail à temps partiel ne prennent pas en compte le travail ponctuel ou rémunéré en liquide). Dans 10.5 % des familles comptant des enfants de moins de 6 ans, aucun des deux parents ne travaille. Quelque 56.6 % des mères d'un enfant de moins de 3 ans sont actives, et c'est le cas de 60 % des mères d'enfants de 3 à 6 ans, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne OCDE (OCDE, *Panorama de la société*, 2005).

Congé parental : Le congé parental non rémunéré constitue la solution ordinairement adoptée par les femmes aux États-Unis au moment de la naissance. Cinq états (Californie, Hawaii, New Jersey, New York et Rhode Island) ont mis en place une prestation temporaire d'incapacité couvrant la grossesse et la maternité, qui court habituellement sur 10 à 12 semaines. De nombreux employeurs accordent un congé de maternité dans le cadre d'un régime d'incapacité temporaire. La loi de 1993 sur les congés familiaux et médicaux (*Family and Medical Leave Act* – FMLA) prévoit un congé de 12 semaines avec protection de l'emploi, mais non rémunéré (pour les salariés d'entreprises d'au moins 50 personnes) au moment de la grossesse, de la naissance ou en cas de maladie. Les employeurs peuvent exiger que leurs employés épuisent leurs droits aux vacances et aux congés maladie avant de faire valoir leur droit au congé parental. Malgré les initiatives prises dans certains états pour rendre l'exercice de ces congés plus flexible, la situation n'a pour l'essentiel pas changé depuis 1993. (Clearinghouse on International Developments, Columbia University, 2004).

Accès et services

Aux États-Unis, l'EAJE couvre un large éventail de programmes à la journée ou à temps partiel comportant une composante éducative et/ou sociale. Dans tout le pays, l'accueil familial privé de jour et l'EAJE en centres constituent 90 % des modes de garde des 0 à 3 ans. Environ deux tiers de ces services sont à but non lucratif, et un tiers sont rémunérés. Pour les enfants de cette tranche d'âge, les formes de garde les plus courantes en dehors du domicile sont privées, mais cèdent progressivement la place aux services de pré-jardin d'enfants et de jardin d'enfants à financement public proposés par les districts scolaires à mesure que les enfants grandissent. Les programmes de pré-jardin d'enfants et de jardin d'enfants sont normalement disponibles pour les enfants de 4 ou 5 ans, et accueillent de plus en plus des enfants dès 3 ans. Il existe globalement trois grandes catégories de services :

- *Le système d'achat de services :* Le vaste système d'achat de services est composé de centres privés et de foyers d'accueil familial de jour (crèches familiales) qui sont destinés à l'ensemble de la population. Ces services sont soumis à un agrément et doivent respecter certaines normes de financement énoncées par les agences des services sociaux des états, mais les capacités pédagogiques et la formation préalable exigées du personnel peuvent être extrêmement modestes, voire inexistantes. Cependant, la plupart des états imposent désormais un certain nombre d'heures annuelles de formation continue à tout le personnel. Les familles peuvent également se procurer des services de garde auprès de prestataires non réglementés ou informels, tels que la famille, les amis ou les voisins.
- *Le système d'école publique* : Le système d'école publique relève de la responsabilité de chaque état. De manière générale, tous les états mettent à disposition un accueil gratuit, à la demi-journée, en jardin d'enfants aux enfants de 5 ans, et ont atteint une couverture d'environ 90 %. La plupart des états proposent aussi *Preschool*, un programme à financement public destiné à certains enfants de 3 et 4 ans (voir les taux de couverture ci-après).
- *Head Start* : *Head Start* et *Early Head Start* sont des programmes de développement global destinés aux enfants de 0 à 5 ans, aux femmes enceintes et à leur famille, mais ils s'occupent essentiellement des enfants de 3 et 4 ans. Ces programmes sont axés sur

l'enfant et la famille et ont pour objectif général de préparer à l'école les enfants issus de familles à faibles revenus.

Taux de couverture

De 0 à 2 ans : À l'âge de 9 mois, environ 50 % des nouveau-nés bénéficient d'un dispositif de garde régulier, dans un centre, à leur domicile ou à celui d'un proche ou d'un tiers (NCES, 2004, *http://nces,ed,gov*). La part de la garde assurée par les proches atteint 26 %.

De 2 à 3 ans : Les services se caractérisent par une diminution de la prise en charge par les parents ou par les proches (39 %) et par le recours croissant à l'accueil familial de jour, à des centres et à des programmes d'éducation préprimaire. Ainsi, 48 % des enfants de 3 ans sont inscrits dans des programmes de pré-jardin d'enfants, pour la plupart privés, à temps partiel. Seuls le Kentucky, le Massachusetts et le New Jersey comptent plus de 10 % de leurs enfants de 3 ans inscrits dans les programmes de pré-jardin d'enfants publics (NIEER, 2004, *Pre-School Policy Matters,* Issue 6, Rutgers University, NJ).

De 3 à 6 ans : Dans l'ensemble, environ 56 % des petits américains de 3 à 6 ans sont inscrits dans des programmes préprimaires d'état (Clearinghouse on International Developments, Université de Columbia, 2004). La plupart des districts scolaires offrent un service de jardin d'enfants gratuit, à plein temps ou à temps partiel (demi-journée), à tous les enfants âgés de 5 ans au titre de la scolarité primaire formelle. Quelque 90 % des enfants de 5 ans y sont désormais inscrits (le jardin d'enfants est la première année de la scolarité obligatoire aux États-Unis). Quelque 16.1 % des enfants de 4 ans sont inscrits dans des programmes de pré-jardin d'enfants de même que 3 % de ceux de 3 ans. On observe de profondes disparités entre les états : 22 états inscrivent moins de 10 % des enfants dans les pré-jardins d'enfants et dix états ne financent pas ces programmes. En revanche, quelques états s'orientent vers un accès universel pour les enfants de 4 ans. En 2001-02, la Géorgie finançait ainsi des places pour tous les enfants dont les parents en faisaient la demande. L'Oklahoma peut désormais inscrire 60 % des enfants de 4 ans. Il y a quelques années, l'État de New York a mis en place un programme « universel », mais n'a pas trouvé les moyens financiers nécessaires. De manière générale, la gratuité est réservée aux enfants dits « à risque ».

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : La loi fédérale dispose que les programmes destinés à la petite enfance doivent recevoir les enfants handicapés dans « l'environnement le moins restrictif possible ». Dans la plupart des états, les enfants handicapés sont de plus en plus souvent intégrés aux structures ordinaires. Dans les programmes *Head Start* 10 % des places disponibles leur sont destinées (le pourcentage effectif d'enfants handicapés participant aux programmes *Head Start* s'établit à 12 %). Les programmes éducatifs spéciaux couvrent 5 % des enfants de 3 et 4 ans.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Aux États-Unis, le taux de pauvreté infantile est de 21.9 %, après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %). Dans les années 90, l'essor économique et l'expansion du marché du travail ont sorti de nombreuses familles de la pauvreté, mais, selon une analyse de l'UNICEF, le soutien apporté par l'État aux familles qui dépendent toujours de l'aide sociale est retombé à 2 779 USD par enfant et par an. Parmi les familles qui ont reçu l'allocation du *Child Care and Development Fund* en 2003,

environ la moitié vivaient en dessous du seuil de pauvreté fédéral (15 260 USD par an pour une famille de trois personnes).

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Sur les enfants qui ont reçu l'allocation du *Child Care and Development Fund* en 2003, 41 % étaient afro-américains, 35 % étaient blancs, 16 % hispaniques, 3 % métis, 1 % asiatiques et 1 % amérindiens ou natifs de l'Alaska. Les agences fédérales et les autorités des états déploient de multiples efforts pour toucher ces populations, ainsi que d'autres, par exemple en diffusant des formulaires de demande et du matériel d'information des consommateurs en plusieurs langues. Ainsi, en 2004, le *National Child Care Bureau* a édité une brochure intitulée *What Providers Should Know About Child Care Assistance for Families*, afin de cibler les familles et les prestataires hispaniques.

Qualité

Agrément et réglementation : Les normes d'habilitation et d'agrément des programmes présentent une corrélation très étroite avec la qualité des services d'éducation et de garde des jeunes enfants (CQCO Study Team, 1995). L'agrément repose sur des critères tels que la superficie par enfant, l'hygiène et la sécurité, la taille maximale du groupe, les ratios d'encadrement, les qualifications du personnel et autres caractéristiques structurelles des programmes. Aux États-Unis, on observe une grande diversité de la réglementation entre les états et des normes d'agrément, des normes de financement, des normes volontaires d'habilitation et des normes volontaires d'objectif. Selon Helpburn et Bergman (*America's Child Care Problem: The Way Out,* New York, St. Martin's Press, 2002), les normes d'agrément sont si peu exigeantes que dans près d'un tiers des états, la santé et la sécurité physique des enfants sont menacées. Dans d'autres, l'application des normes d'agrément relatives aux programmes laisse à désirer. Cependant, certains états consentent de plus en plus souvent des subventions et des prêts aux prestataires en vue d'améliorations de qualité précises, pour la formation et l'assistance technique, et pour le contrôle de la conformité à la réglementation. Selon le *Child Care Bureau* (2005), les autorités fédérales et des états investissent des moyens importants dans divers efforts d'amélioration de la qualité de l'accueil des enfants. Le *Child Care Bureau* finance un réseau d'assistance technique qui procure des informations, des orientations et un soutien aux états pour la mise en œuvre de la politique et des pratiques de nature à favoriser la qualité des services et l'accès. De leur côté, les états cherchent de plus en plus à promouvoir l'agrément des programmes par un système d'incitations et de récompenses, recourant par exemple à une notation de la qualité et à un remboursement plus élevé par enfant inscrit (*tiered subsidy reimbursement*), qui encourage les prestataires à aller au-delà des normes minimales.

Financement : Même si le budget de l'accueil des enfants a triplé ces dix dernières années et se situe actuellement à un sommet historique[1], les dépenses publiques, soit 20.4 milliards USD, consacrées aux enfants de 0 à 5 ans représentent 0.2 % du PIB. Selon la publication *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005), les dépenses publiques allouées aux établissements publics d'enseignement préprimaire représentent près de 0.4 % du PIB, mais on peut supposer que ce chiffre inclut les dépenses qui vont aux jardins d'enfants qui accueillent les enfants de 5 à 6 ans. Approximativement 34 % du budget des services préprimaires pour les 3 à 6 ans sont financés par des sources publiques, contre 66 % par des sources privées, dont les ménages pour moitié. Les financements fédéraux ciblent dans une large mesure les enfants souffrant de handicaps et les enfants issus d'une famille à revenus modestes. Selon le document du NIEER intitulé *State of Preschool 2004,* en 2002-03,

les états dépensaient 3 551 USD par enfant dans les pré-jardins d'enfants (c'est-à-dire moins qu'en 2001-02), 7 222 USD pour *Head Start* (contribution fédérale uniquement)[2], contre une moyenne de 9 173 USD débloqués en 2003 par enfant fréquentant les classes K-12 (maternelle à la 12e année), le budget fédéral et des sources locales. Selon cet institut, dans la plupart des états, « les dépenses par enfant paraissent trop faibles pour permettre un programme préprimaire de qualité » (p. 17, édition de 2003).

Contribution financière des parents : Pour l'accueil des enfants, il arrive souvent que les parents supportent l'intégralité des coûts, mais, en moyenne, leur contribution représente environ 60 % du total, contre 25 % pour le gouvernement fédéral et environ 15 % pour les états et les autorités locales. Suivant l'état, les parents dépensent en moyenne plus de 3 000 USD par an pour la garde de chaque enfant. Les familles à faibles revenus y consacrent en moyenne 18 % de leurs ressources, et cette proportion atteint 25 % pour celles qui gagnent moins de 1 200 USD par mois. Certains coûts peuvent être récupérés via un allègement fiscal accordé aux parents par l'État fédéral. Les familles à bas revenus peuvent bénéficier d'aides minorant leurs contributions grâce à la « subvention forfaitaire » du *Child Care Development Fund* (CCDF), mais beaucoup ont tendance à recourir aux dispositifs informels et non réglementés. (Pour de plus amples informations sur le coût de l'accueil des enfants aux États-Unis, voir : *www.nccic.org/poptopics/averagecost.html*).

Personnel et formation : Il n'existe pas de système national de qualifications des professionnels de la petite enfance, mais chaque état est libre de fixer ses propres normes afin de répondre à ses besoins, en fonction de ses spécificités.

Head Start a élaboré son propre profil professionnel et confie essentiellement la direction de ses programmes à des *child development associates* (CDA)[3]. Le statut de CDA équivaut (suivant les états) à la moitié d'un diplôme professionnel ou d'*associate* de niveau tertiaire, préparé en deux ans d'études supérieures. Il est largement reconnu sur l'ensemble du territoire des États-Unis et donne droit à des unités de valeur en vue d'un diplôme universitaire dans plusieurs états. Quelque 75 % des responsables de programmes *Head Start* ont suivi au moins un an de cours sur le développement de l'enfant, qui les qualifie pour le statut de CDA, et environ 57 % ont obtenu un *Associates Degree* ou un diplôme plus élevé. La proportion de CDA dans le personnel de ces programmes n'est pas connue.

L'éducation des jeunes enfants (pré-jardin d'enfants et jardin d'enfants) est composée de deux piliers, et les structures publiques imposent des critères plus stricts aux enseignants que les entités privées (NIEER, 2004 *Pre-School Policy Matters,* Issue 6, Rutgers University, NJ). Dans 23 des 44 états qui financent les initiatives *Preschool*, tous les enseignants principaux doivent être titulaires d'un *Bachelor's Degree*, mais moins de la moitié des états imposent ce critère aux enseignants principaux des structures privées, même si la plupart demandent tout de même un CDA (NIEER, 2004). Dans le système de l'école publique, le personnel principal des jardins d'enfants doit avoir le statut d'enseignant certifié (98 %) et être titulaire d'un diplôme sanctionnant au moins quatre années d'études, mais la certification (formation spécialisée) dans la petite enfance n'est requise que dans 29 états. La proportion d'enseignants principaux dans les différents secteurs n'est pas connue. Un petit nombre d'auxiliaires travaillent dans les services préscolaires, mais seulement 12 États leur demandent une qualification CDA.

Les services d'accueil des enfants emploient des adultes aux profils très divers, mais dont beaucoup n'ont aucune formation. Selon le rapport intitulé *Counting the Child Care*

Workforce: A Catalogue of State Data Sources to Quantify and Describe Child Caregivers in the Fifty States and the District of Columbia (Stahr-Breunig *et al.*, 2003), environ la moitié des états ne disposent pas actuellement des données nécessaires à une estimation du nombre et des caractéristiques des professionnels de la petite enfance. Selon Kagan et Rigby (2003), 37 états ne demandent qu'une formation minimale, voire aucune formation, aux personnes chargées de l'accueil des enfants dans le secteur privé, qui s'occupe pourtant de la majeure partie des enfants de moins de 3 ans. Le niveau d'études et les conditions de travail de la majorité du personnel de ce secteur sont médiocres, et il n'est pas rare d'observer un taux de rotation de 35 % par an.

Développement professionnel : Là encore, la situation est très variable, et le secteur de l'achat de services est très peu réglementé. Vingt-sept états imposent aux enseignants des pré-jardins d'enfants et des jardins d'enfants du secteur public de suivre au moins 15 heures de formation continue par an. C'est l'Alabama qui impose la formation continue la plus poussée, avec 40 heures par an.

Conditions de travail : Aux États-Unis, le personnel d'accueil de la petite enfance travaillant hors du système public est peu considéré, et des taux de rotation de plus de 30 % par an ne sont pas inhabituels. Le statut est fonction du niveau d'études et du salaire, et le personnel qui travaille dans des programmes offrant davantage de formation ou exigeant des compétences plus pointues perçoit généralement une rémunération et des avantages sociaux plus élevés. Selon le *Bureau of Labor Statistics*, seules 15 professions sur 764 perçoivent un salaire médian inférieur à celui du personnel de la petite enfance[4]. Les enseignants du système public au niveau K-12 sont mieux rémunérés (deux fois plus dans certaines localités) que le personnel des programmes *Head Start* ou du secteur marchand. En dehors du système scolaire, aucun texte ne régit le nombre d'heures de travail ou la formation que doit procurer l'employeur.

Ratios d'encadrement : En raison de la diversité de la réglementation entre les États et des normes d'agrément et de financement, des normes volontaires d'habilitation et des normes volontaires d'objectif, il est difficile de décrire les ratios enfants/personnel sur le territoire des États-Unis. En général, les ratios requis sont de 4 à 6 pour 1 pour les nourrissons ; de 10 à 20 pour 1 pour les jeunes enfants du préscolaire, l'accueil des enfants de 2 à 3 ans obéissant, lui, à des ratios compris entre les deux. Cependant, selon Helpburn et Bergmann (2002), dans environ un tiers des états, les normes sont peu exigeantes et l'application de la réglementation laisse à désirer. De nombreux programmes bénéficient de dérogations et les agences d'agrément manquent souvent de personnel, ce qui les empêche de contrôler correctement les prestataires (National Survey of Early Childhood Health, 2000, 2000). Parallèlement, selon les recherches du NCCIC, les ratios d'encadrement se sont resserrés aux États-Unis entre 1986 et 2002, et moins d'états s'abstiennent de réglementer l'EAJE (LeMoine *et al.*, 2004, *Child Care Center Licensing Regulations: Child: Staff Ratios and Maximum Group Size Requirements,* NCCIC, Washington, DC). De plus, si la réglementation des états relative aux ratios d'encadrement n'est pas toujours respectée, la situation d'ensemble est plus favorable que celle de l'éducation préprimaire traditionnelle en Europe, où des ratios de plus de 20 enfants pour un enseignant ne sont pas rares. Selon le NIEER (2005), des ratios de 10 pour 1 ou moins sont obligatoires dans les structures préscolaires dans 37 des 50 états.

Programmes et pédagogie : Les programmes varient considérablement entre les districts scolaires, les écoles confessionnelles et les chaînes ou les réseaux commerciaux proposant

des services à la petite enfance. Dans cette tradition d'indépendance, nombre de programmes et de pratiques éclectiques subsistent. Dans les programmes des états, la teneur et l'approche pédagogiques sont généralement laissées à la discrétion des centres, à moins que tout le district scolaire ait adopté un programme. L'initiative d'apprentissage préscolaire *Good Start, Grow Smart* (GSGS), lancée en 2002, vise à promouvoir l'alphabétisation et à préparer les enfants à l'école (voir encadré 6.2, chapitre 6). GSGS encourage les états à élaborer des directives sur l'apprentissage préscolaire précisant les connaissances et les compétences en lecture et en mathématiques que les enfants doivent avoir acquises lorsqu'ils entrent au jardin d'enfants, alignées sur les normes K-12 de l'état. Ces normes ont tendance à régir le choix des contenus pédagogiques selon les programmes et les districts scolaires. Presque tous les états ont élaboré des directives sur l'apprentissage préscolaires et au moins 27 d'entre eux ont commencé à les mettre en œuvre. Plus de 90 % des états vont au-delà des impératifs initiaux et proposent des orientations pour la plupart des aspects du développement de l'enfant. L'initiative GSGS collabore avec les états afin de développer des projets destinés à offrir des activités éducatives et de formation aux enseignants des structures de garde et préscolaires qui soutiennent ces directives.

Suivi, évaluation et recherche : Les activités nationales de suivi et de communication au niveau de la population sont limitées, car ce sont essentiellement les états qui définissent l'orientation et les priorités de la politique et des services d'EAJE. L'administration fédérale a instauré des normes opérationnelles ambitieuses pour *Head Start*, qui sont parfois reprises par d'autres organismes et d'autres centres. Par ailleurs, la *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC), la *National Early Childhood Program Accreditation* (NECPA) et la *National Association for Family Child Care* (NAFCC) ont élaboré des normes volontaires au niveau national qui exercent une influence positive sur un large éventail de services. De leur côté, les états diffusent leurs propres orientations sur les agréments et les habilitations, telles que les *Rules Governing the Arkansas Better Chance Program* adoptées par le Département de l'éducation de l'Arkansas. Le suivi et la supervision effectués par les États comportent souvent l'inspection des centres et des crèches agréés, même si, comme nous l'avons indiqué plus haut, les agences compétentes sont fréquemment surchargées. Dans le secteur privé, on compte sur les normes d'agrément, l'autoréglementation, la concurrence, l'information et la supervision effectuée par les clients pour préserver un certain niveau de qualité.

Recherche : Comme dans le secteur éducatif formel, les États-Unis sont en pointe pour la recherche sur le développement de l'enfant et l'apprentissage des tout-petits. Les études d'évaluation ont tendance à dominer, mais des études longitudinales de fond et des politiques publiques bénéficient également de financements (voir le chapitre 9 de ce rapport). L'activité de recherche relève essentiellement des universités, dont plusieurs se dont dotées de centres de recherche importants travaillant sur certains aspects de la politique et des services d'EAJE. Le *Child Care Bureau* verse chaque année 10 millions USD aux travaux de recherche, de démonstration et d'évaluation de l'accueil des jeunes enfants, qui renforcent les capacités au niveau national, des états et des localités tout en s'intéressant aux aspects qui ont des conséquences critiques pour les enfants et leur famille.

Participation des parents et de la communauté : Aux États-Unis, les parents participent activement aux programmes pour la petite enfance, et la réglementation nationale et des États à cet égard est plus stricte que dans la plupart des autres pays. L'obligation de

consulter les parents et de les associer à l'apprentissage des enfants est bien comprise et appliquée dans la plupart des structures. L'opinion publique accorde une place de premier plan au choix parental dans l'élaboration des politiques publiques, bien que la recherche ait montré que le choix des parents pour ce qui est des modes de garde de leurs enfants est dans les faits très souvent limité par la disponibilité et les tarifs (Fuller, Livas and Bridges, 2005, « How to Expand and Improve Preschool in California: Ideals, Evidence, and Policy Options », PACE Working Paper, UC-Berkeley). Même si les subventions versées par l'intermédiaire du *Child Care and Development Fund* élargissent l'éventail des possibilités accessibles pour les familles d'actifs à faibles revenus, le coût élevé et la pénurie de professionnels fiables restreignent le choix de nombreux foyers (Bainbridge, Marcia, Meyers, Tanaka et Waldfogel, 2005, « Who Gets an Early Education? Family Income and the Enrollment of Three- to Five-Year-Olds from 1968 to 2000 », *Social Science Quarterly,* vol. 86). Le *Child Care Bureau* finance également des activités d'information et de diffusion afin que les parents puissent faire des choix éclairés.

Questions soulevées par l'OCDE

L'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière. On peut citer (OCDE, 1999) :

- *La nécessité de créer un système d'EAJE complet et bien coordonné :* La diversité actuelle des services, des réglementations et des sources de financement conduit à la confusion, à une qualité inégale et à l'inégalité d'accès. Il incombe à l'administration, tant au niveau fédéral qu'à celui des états, de fournir une direction politique, des financements, des objectifs politiques clairs et un cadre de travail. Un premier pas efficace pourrait être la nomination d'une commission nationale chargée de proposer les façons de renforcer les rôles des autorités publiques dans l'EAJE. Une participation plus grande des départements de l'éducation peut être vitale pour créer un système plus équitable bénéficiant d'un large soutien public. Des réseaux stables de partenariats entre agences au niveau des états pourraient être également efficaces.
- *L'urgente nécessité de traiter les questions d'accès :* L'accès des enfants de 3 à 5 ans venant des minorités ethniques et des familles à bas revenus est une préoccupation sérieuse. Seulement 45 % des enfants entre 3 et 5 ans venant de familles à bas revenus sont inscrits dans le préscolaire, alors que le taux est de 75 % dans les familles à revenus élevés. Ces inégalités sont souvent liées à des questions de contexte, et notamment à la politique du logement, qui tend à entretenir la ségrégation des familles suivant des critères de revenu et d'origine ethnique. Une prise de position plus synergique pour combattre la pauvreté et la diversité des conditions chez les enfants est recommandée.
- *Le besoin d'une amélioration de la qualité* : La qualité de l'accueil des jeunes enfants peut être très faible, notamment pour les enfants de 0 à 3 ans et les réglementations de plusieurs états semblent bien avoir fixé des normes insuffisantes, même en termes de santé et de sécurité. En outre, les familles ayant des enfants âgés de 4 ans n'ont souvent accès qu'à des programmes trop étroitement focalisés sur l'instruction. L'homologation volontaire des centres proposée par la NAEYC pourrait se traduire par une amélioration spectaculaire des normes et le recours à des méthodes (par exemple, le *Project Approach*) ou à des lignes directrices (par exemple la *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programmes*, qui vient d'être révisée) bien connues peut grandement contribuer à l'efficacité des programmes.

- *Créer un système efficace de formation et de développement professionnel du personnel* : De sérieuses faiblesses caractérisent la formation initiale et continue du personnel à tous les niveaux. En outre, des inquiétudes s'expriment au sujet du recrutement, des rémunérations, des statuts, du maintien en place du personnel et du développement des carrières. Des projets tels que T.E.A.C.H. traitent plusieurs de ces questions. L'articulation des qualifications et de l'homologation du personnel entre les états et au sein de chaque état représente également un défi.

Avancées

L'*Education Commission of the States* (2006) comme le NIEER (*2005 State Preschool Yearbook,* 2006) présentent un aperçu de l'évolution rapide des services d'EAJE aux États-Unis ces dernières années, en particulier dans les services d'éducation publics à l'échelon des états :

Accès

- Au total, 41 états fournissent désormais des fonds pour les programmes préscolaires, pour un montant estimé de 3.5 milliards USD, contre un peu moins de 200 millions USD en 1999.
- Évolution vers un service universel de pré-jardins d'enfants, au-delà de l'approche ciblée traditionnelle adoptée précédemment. Six états accueillent aujourd'hui plus de 60 % d'enfants de 4 à 5 ans dans des programmes publics.
- Évolution vers des jardins d'enfants ouverts pendant toute la journée (et non en demi-journée).

Améliorer la qualité des programmes

- En 2005, les gouverneurs de dix états ont défini les mesures qu'ils comptaient prendre pour renforcer l'offre et la qualité des programmes d'apprentissage des jeunes enfants, notamment le recours à des systèmes de notation de la qualité. Le Connecticut va par exemple accroître ses subventions pour stabiliser les financements de programmes en difficulté, améliorer les qualifications du personnel des services d'EAJE et créer un outil d'évaluation de la maturité préscolaire. Les systèmes de notation portent généralement sur les normes, la responsabilité, le perfectionnement professionnel, le financement et l'implication des parents. Dix états utilisent actuellement ces systèmes.
- Méthodes d'amélioration de la qualité privilégiées :
  - Élaboration de normes de qualité, par exemple le programme de Floride *Voluntary Pre-Kindergarten Education Programme*, qui impose l'établissement de normes de résultats pour les enfants inscrits.
  - Perfectionnement ou amélioration des qualifications et de la formation des éducateurs, par exemple dans le Delaware, en Floride, dans l'Illinois, dans le Massachusetts.
  - Agrément et accréditation, pour obtenir une qualité plus uniforme dans l'ensemble des programmes.
  - Attention portée à la maturité scolaire : par exemple, l'initiative *Texas Early Start*, qui vise à améliorer les compétences en langue et les rudiments de lecture et d'écriture, impose aux éducateurs de se concentrer sur la préparation des enfants à l'école.

La Floride et le Massachusetts ont tous deux voté des fonds pour élaborer des outils d'évaluation de la maturité préscolaire.

- Des inquiétudes demeurent néanmoins sur la question de la qualité, dans la mesure où, bien que les financements aient augmenté dans 27 états en 2005 et que les effectifs continuent d'augmenter, les dépenses totales restent modestes (environ 1 % des dépenses totales du jardin d'enfants jusqu'à la douzième année d'études). De fait, les dépenses par enfant en pré-jardin d'enfants ont reculé en valeur depuis 2001 (NIEER, 2005).

Consolider les structures de gouvernance

- Outre les états mentionnés dans le chapitre 2 (Géorgie, Maryland, Massachusetts), le Connecticut, l'État de Washington, le Mississippi et d'autres états s'efforcent désormais de consolider les structures de gouvernance de l'EAJE en créant des agences d'EAJE ou à travers l'application de plans d'éducation à l'échelle de l'état (Dakota du Sud, Caroline du Sud). Actuellement, six stratégies de refonte des structures de gouvernance ont été adoptées, notamment la création des éléments suivants (ECS, mars 2006, *www.ecs.org/*) :
  - Une nouvelle agence d'EAJE au sein du gouvernement de l'état.
  - Une nouvelle unité au sein de l'exécutif.
  - Un service consacré à la petite enfance, par exemple dans le Connecticut.
  - Une équipe ou un bureau de direction, par exemple l'*Office of School Readiness* de Caroline du Nord.
  - Un organisme public-privé, par exemple l'*Ohio Partnership for Continued Learning*.
  - Un groupe de travail ou conseil de coopération.

Harmonisation avec les trois premières années du primaire

- Pour préserver les progrès accomplis par les enfants au cours des années passées dans le jardin d'enfants, certains états souhaitent harmoniser les normes, les programmes, les pratiques pédagogiques et les systèmes d'évaluation au sein et dans l'ensemble des classes jusqu'à la troisième année de primaire. Les avantages et les risques de cette démarche sont étudiés dans le chapitre 3 du présent ouvrage.

Notes

1. Ensemble, le budget fédéral et celui des états réservé à l'accueil des enfants représentent environ 11.5 milliards USD, l'investissement dans *Head Start* s'élève à 6.5 milliards, et l'investissement des états dans les services de pré-jardin d'enfants atteint environ 2.4 milliards (Kagan et Rigby, 2003 ; NIEER, 2004 ; Gilliam et Zigler, 2004).

2. Même si les programmes *Head Start* recourent pour l'essentiel à du personnel non qualifié, et donc peu rémunéré, le coût unitaire par enfant est élevé, car ces programmes se chargent non seulement de l'éducation et de la garde, mais apportent aussi un soutien intensif aux familles et à la communauté.

3. Une CDA est un certificat délivré par les états à une personne d'au moins 18 ans qui est titulaire d'un diplôme de fin d'études du secondaire ou d'un GED (*General Education Degree*) et qui a accumulé au moins 480 heures de travail au contact des jeunes enfants au cours des cinq dernières années. Ces personnes doivent également avoir suivi 120 heures de cours sur les sujets suivants : construire un environnent d'apprentissage sûr et sain ; comment faire progresser le développement physique et intellectuel de l'enfant ; favoriser l'évolution sociale et affective de l'enfant ; stratégies

d'instauration de relations productives avec les familles ; stratégies de gestion d'un programme efficace ; comment rester professionnel ; observer et enregistrer le comportement de l'enfant ; et grands principes de la croissance et du développement de l'enfant. Par ailleurs, elles doivent se prêter à une évaluation de leurs performances et de leurs compétences sur le terrain, au contact avec les jeunes enfants et leur famille.

4. Dans une communication de 2005, le *Child Care Bureau* a fait savoir qu'il pourrait y avoir un problème de définition concernant la pertinence de ces données pour l'accueil des enfants.

Finlande

Population : 5.21 millions. **Taux de fécondité :** 1.7. **PIB par habitant :** 26 500 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 399 889.

Taux d'activité des femmes : 72 % des femmes (de 15 à 64 ans) travaillent, dont 18.2 % à temps partiel (contre 7.7 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un ou plusieurs enfant(s) de moins de 6 ans : 49.6 %, dont 8 % travaillent à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*, 2005).

Congé de maternité et congé parental rémunérés : 18 semaines de congé de maternité plus 26 semaines de congé parental payé à hauteur de 66 % en moyenne du salaire brut. Près de 100 % des parents y recourent.

Dépenses sociales : 27.1 % (2003). **Taux de pauvreté infantile :** 2.8 % après impôts et transferts en 2002 (moyenne OCDE : 11.2 %).

Âge de la scolarité obligatoire : 7 ans.

Financement des services d'accueil de jour pour les enfants de 0 à 7 ans (dont les services d'accueil familial de jour et les centres d'accueil) : 1.1 % du PIB. La classe de préscolarisation (de 6 à 7 ans) y comprise, ce budget représente 1.3 % du PIB, voire 1.7 % lorsque s'y ajoutent les dépenses au titre des allocations en faveur de la garde à domicile. Le coût unitaire des services d'accueil de jour est de 8 000 EUR par an.

Coût moyen pour les parents : environ 15 % des coûts pour l'accueil de jour, contribution plafonnée à 200 EUR par enfant et par mois. L'éducation préscolaire est gratuite.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 6 ans.

Principales catégories de services et durée : Les centres d'accueil de jour (*päiväkoti*), ouverts toute la journée, tout au long de l'année ; l'accueil familial de jour, fonctionnant également toute la journée et toute l'année. La plupart des enfants sont inscrits à temps plein. Les classes de préscolarisation pour les enfants de 6 à 7 ans fonctionnent à mi-temps durant l'année scolaire et sont complétées par un accueil de jour.

Taux d'accès aux services réglementés : 27.5 % pour les 1 à 2 ans ; 43.9 % pour les 2 à 3 ans ; 62.3 % pour les 3 à 4 ans ; 68.5 % pour les 4 à 5 ans ; 73 % pour les 5 à 6 ans ; près de 100 % dans les classes de préscolarisation pour les 6 à 7 ans, dont environ 70 % fréquentent également les centres d'accueil de jour.

Désignation et qualifications du personnel principal : Outre les directeurs de centre, les services d'accueil de jour des enfants emploient des « instituteurs de jardins d'enfants » (terme officiel), des puéricultrices, des auxiliaires d'accueil et des nourrices (accueil familial). Les instituteurs ont validé une licence en éducation des jeunes enfants ou en sciences sociales après trois à quatre années d'études, voire, pour nombre d'entre eux, une maîtrise.

Ratios d'encadrement : 1 adulte diplômé pour 4 enfants de moins de 3 ans ; 1 adulte diplômé pour 7 enfants de plus de 3 ans (plus des auxiliaires pour les enfants présentant des besoins spécifiques). Pour l'accueil familial de jour, le ratio est de 4 enfants par adulte, plus un enfant scolarisé ou en classe de préscolarisation à mi-temps, y compris les propres enfants (d'âge préscolaire) de la nourrice. Dans l'éducation préscolaire, le ratio maximal est de 1 enseignant (épaulé d'un assistant d'école maternelle) pour 13 enfants.

Taille maximale d'un groupe : En accueil familial de jour, les groupes comptent au maximum quatre enfants toute la journée, plus 1 enfant la demi-journée. Dans les centres d'accueil pour jeunes enfants, aucun maximum n'est défini. Dans les classes de préscolarisation, la taille maximale recommandée est de 20 enfants. Si le groupe compte plus de 13 enfants, l'enseignant devra être secondé par un assistant.

Autorités de tutelle

En Finlande, la politique d'éducation préscolaire vise à soutenir le développement et l'apprentissage des jeunes enfants et à leur permettre de devenir des membres de la société responsables. En amont de la politique mise en œuvre, toutes les parties prenantes doivent clairement comprendre que la cohésion et le dynamisme de la société dépendent de l'équité sociale et de la prise en compte des droits et devoirs de chacun, y compris des enfants. Le respect de l'avis de chacun (offrant à tous les participants et parties prenantes la possibilité de prendre part au processus, par un dialogue ouvert) sous-tend le système national d'EAJE adopté en 2002, qui définit les grands principes et les orientations du développement des services à la petite enfance dans toute la Finlande.

La responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de l'EAJE pour les enfants de 0 à 6 ans relève essentiellement du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Celui-ci définit la politique nationale relative à l'EAJE et ses attributions englobent les allocations accordées aux parents et aux prestataires de service concernés, l'allocation de maternité, le secteur de la santé, les conseils aux familles et aux enfants, la protection de l'enfance et les services d'aide à domicile. Le Centre national de recherche et de développement sur le bien-être et la santé (STAKES) a supervisé la rédaction des directives nationales concernant les programmes d'EAJE pour les enfants de 0 à 6 ans. Le ministère de l'Éducation est responsable de l'éducation préscolaire pour les enfants de 6 ans et des activités organisées le matin et l'après-midi à l'intention des écoliers. Le Conseil national de l'éducation fixe l'orientation des programmes d'éducation préscolaire. Enfin, le ministère du Travail s'occupe des congés parentaux.

Les municipalités sont entièrement responsables de la mise en œuvre et du pilotage des services dans leurs localités. De leur côté, les administrations provinciales supervisent les activités des municipalités et procèdent à une évaluation annuelle des services sociaux. Le « droit subjectif » de chaque enfant à bénéficier de l'accueil de jour, après la période de congé parental et jusqu'à l'entrée en école primaire à 7 ans, est un puissant catalyseur à la base des évolutions de la loi et de la politique publique. Ce droit inconditionnel englobe le droit pour les parents de choisir de bénéficier d'une allocation pour élever leur enfant à domicile plutôt que de le placer dans un centre d'accueil municipal jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune des enfants.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, 72.0 % des femmes travaillaient, contre 73.4 % en 1990. Sur ces 72.0 %, 18.2 % travaillaient à temps partiel, contre 7.7 % pour les hommes. (OCDE,

Perspectives de l'emploi, 2005). Le pourcentage des mères d'au moins un enfant de moins de 6 ans qui travaillent est de 49.6 %, dont 8 % à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*, 2005). Le pourcentage des mères d'un enfant de moins de 3 ans qui travaillent à temps plein s'élève à 42.7 %, dont 8.5 % à temps partiel. Ces taux relativement faibles reflètent sans doute la possibilité pour les parents de prendre un congé parental d'une durée de trois ans à la naissance de l'enfant (voir ci-dessous).

Congé parental et congés de garde à domicile : En Finlande, le congé de maternité est de 18 semaines pour toutes, plus 26 semaines de congé parental rémunéré. Les allocations sont fonction du salaire, et représentent 66 % environ du salaire moyen, avec un minimum fixé à 15.20 EUR/jour, six jours par semaine (2004). En outre, les pères peuvent prendre un congé de paternité au maximum de trois semaines, en même temps que le congé de maternité et/ou parental. Si le père prend par ailleurs au moins deux semaines de congé parental, il bénéficie de deux semaines de congé de paternité supplémentaires, qu'il peut prendre après le congé parental. Les parents qui décident de ne pas confier leurs enfants aux structures d'accueil municipales peuvent prendre un congé parental à temps plein ou à temps partiel jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune enfant, période pendant laquelle le parent qui reste à la maison perçoit une allocation forfaitaire. Un congé parental partiel est également possible, de la naissance de l'enfant à son entrée en deuxième année de primaire, mais l'allocation n'est versée que jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune enfant, ou lorsque celui-ci est en première ou deuxième classe de primaire.

Accès et prestations

En Finlande, tout enfant n'ayant pas encore l'âge de la scolarité obligatoire dispose d'un droit subjectif à bénéficier d'un accueil de jour, qui doit être mis à disposition par les autorités locales dès que le congé parental se termine. L'accueil de jour en centre ou dans une structure familiale fonctionne toute la journée, toute l'année, voire 24 heures sur 24 si nécessaire. La réforme relative aux activités organisées le matin et l'après-midi pour les enfants d'âge scolaire est entrée en vigueur le 1er août 2004. Ces services périscolaires visent les enfants en première et deuxième années de primaire et les enfants suivant une éducation spéciale de la troisième à la neuvième classe. Ces services d'accueil périscolaires n'étant pas obligatoires, l'État accorde des subventions importantes aux municipalités qui y consacrent un minimum de 570 heures par an et par enfant. Ces services couvrent tout un éventail d'activités. Proposés par les municipalités, ils peuvent être complétés par les services fournis par l'Église luthérienne et d'autres associations bénévoles.

Caractéristiques opérationnelles : Les municipalités ont l'obligation d'organiser un accueil de jour pour tous les enfants dont les parents le demandent. Les services, les horaires et le calendrier varient selon le type de structure. Les municipalités peuvent opter pour un système mixte, associant des structures publiques et privées. En général, les municipalités proposent directement des services par l'intermédiaire des centres d'accueil municipaux (*päiväkoti*), des places d'accueil familial et des classes préscolaires (principaux services). Il existe deux catégories de services privés au sein des municipalités : les services entièrement privés (7 % du total) que peuvent choisir les parents pour leur enfant et pour lesquels ils peuvent bénéficier d'une allocation ; et les services sous-traités par les municipalités à certains prestataires privés. Ces derniers sont considérés comme faisant partie des services municipaux et sont gérés en partie par le réseau municipal, qui s'occupe, par exemple, de l'attribution des places et de l'évaluation de la qualité. Par

ailleurs, les municipalités et les associations bénévoles organisent différents services d'EAJE à temps partiel ou sur certaines plages horaires.

Accès

De 0 à 1 an : Presque tous les enfants sont gardés par leurs parents.

De 1 à 3 ans : 27.5 % des enfants de 1 à 2 ans et 43.9 % des 2 à 3 ans fréquentent les services d'EAJE, dont 54 % en accueil familial de jour et 46 % dans des centres d'accueil de jour. Les services sont ouverts de 10 à 12 heures par jour et presque tous les enfants occupent des places à temps plein.

De 3 à 6 ans : 62.3 % des enfants de 3 à 4 ans, 68.5 % des 4 à 5 ans et 73 % des 5 à 6 ans fréquentent, généralement à temps plein, les centres d'accueil de jour ou bénéficient d'un accueil familial.

De 6 à 7 ans : Près de 96 % des enfants sont inscrits dans des établissements préscolaires, dont 70 % bénéficient également de l'accueil de jour.

Les services périscolaires sont utilisés par 40.5 % des enfants en première année de primaire et 22.4 % des enfants en deuxième année. Près de 2 500 enfants en éducation spécialisée de la troisième à la neuvième classe recourent également à ces services.

Enfants ayant des besoins spécifiques : En Finlande, les services spécialisés ne sont pas séparés du système général. Le droit subjectif d'accéder aux services d'accueil vaut pour tous les enfants. Dans toute la Finlande, de nombreux exemples illustrent cette intégration.

Enfants handicapés : Au sein des services d'EAJE, 7 % des enfants ont des besoins spécifiques. Quelque 85 % des enfants qui bénéficient d'un soutien particulier suivent les programmes traditionnels, les autres 15 % étant répartis dans des groupes spécialisés, soit environ 1 % des enfants de l'EAJE.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté infantile est de 2.8 % en Finlande, après impôts et transferts, soit le deuxième taux le plus faible au monde (UNICEF, 2005).

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Outre la population suédophone (5.6 %), le finnois n'est pas la langue maternelle de 2.4 % d'enfants. On compte plus de 100 groupes d'immigrés d'origines différentes, les plus importants étant les Russes et les Somaliens. Les communes au sein desquelles se trouvent de petits groupes d'immigrés, c'est-à-dire Helsinki et les communes voisines, prennent des initiatives pour soutenir ces familles et créer des programmes expérimentaux à leur intention. Une attention particulière est également portée à la population indigène Sami en pays lapon. L'État réalise aussi des investissement pour cette population peu nombreuse (seulement 128 enfants de moins de 7 ans ont le sami pour langue maternelle).

Qualité

Agrément et réglementation : En Finlande, la réglementation est très décentralisée. Parallèlement, la législation définit des normes aussi claires que strictes, notamment en termes de qualification du personnel ou de ratios d'encadrement. Ces normes s'appliquent aux prestataires tant publics que privés.

Financement : Selon l'OCDE (*Regards sur l'éducation*, 2005), les dépenses consacrées en Finlande aux « établissements d'éducation préprimaire » (niveau 0 de la CITE) représentent

0.4 % du PIB et les dépenses par enfant et par an s'élèvent à 3 929 USD. Ces chiffres sont très partiels, car ils s'appuient sur les définitions relatives au niveau 0 de la CITE. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil de jour pour les enfants de 0 à 6 ans constituent 1.1 % du PIB. Classe de préscolarisation (de 6 à 7 ans) comprise, le montant total des dépenses pour l'EAJE est de 1.3 % du PIB (accueil familial, centres d'accueil de jour et classes de préscolarisation). Si l'on y ajoute les dépenses au titre des allocations de congé parental, ce chiffre atteint 1.7 % du PIB. Le coût n'est pas un problème pour les parents, car la contribution qui leur est demandée est relativement modeste (environ 15 %), le reste étant financé par les impôts et taxes collectés par l'État et les autorités locales. En outre, les parents ne paient que pour 11 mois par an, bien que leur enfant bénéficie également d'une place pendant les vacances. Les familles à faibles revenus n'ont rien à débourser. La contribution parentale la plus élevée ne peut dépasser 200 EUR par mois. L'éducation préscolaire pour les 6 ans est gratuite.

Personnel : Outre les directeurs des centres, les services d'accueil de jour emploient des « instituteurs de jardins d'enfants », des puéricultrices et des auxiliaires. Environ 30 % du personnel travaillant directement avec les enfants est titulaire d'un diplôme d'enseignement supérieur (licence ou maîtrise en sciences de l'éducation ou licence en sciences sociales), les autres ont suivi une formation dans l'enseignement secondaire supérieur. Ce pourcentage est faible par rapport au Danemark (60 %) ou à la Suède (51 %). En classe de préscolarisation, les enseignants doivent avoir obtenu au moins une licence**.** Le personnel est très majoritairement composé de femmes, mais la question est soulevée de l'augmentation du recrutement des hommes dans les services EAJE. Seuls 4.6 % des enseignants et 5.8 % des puéricultrices travaillent à temps partiel.

Formation : Les centres d'accueil de jour (*päiväkoti)* emploient des instituteurs de jardin d'enfants (au moins un tiers du personnel), des puéricultrices diplômées et des auxiliaires d'accueil. Les instituteurs ont validé une licence en éducation des jeunes enfants ou en sciences sociales après trois à quatre ans d'études, voire, pour certains d'entre eux, une maîtrise. Certains directeurs de centre ont une formation plus poussée. Les puéricultrices, qui ont suivi une formation professionnelle d'enseignement secondaire de trois ans, constituent l'autre composante essentielle du personnel des centres d'accueil de jour. Les auxiliaires d'accueil ont également suivi une formation spécialisée. La politique actuelle cherche à maintenir dans les centres une diversité professionnelle et un travail en équipe, en confiant aux membres du personnel des tâches et des fonctions diverses.

Les nourrices doivent également avoir un niveau de qualification approprié, mais, en pratique, leur formation varie souvent en termes de durée et de contenu. En 2000, le Conseil national de l'éducation a présenté une recommandation préconisant de nouvelles compétences pour les gardiennes d'enfants (« Des qualifications accrues pour les assistantes maternelles », 2000). Les critères de formation sont stricts (peut-être même les plus exigeants de la zone OCDE), mais en pratique, la durée des formations peut différer selon les compétences et l'expérience de l'assistante maternelle. Les écoles qui proposent ce type de formation et qui sont chargées de l'évaluation des compétences doivent dresser un programme d'étude individualisé pour chaque étudiant.

Conditions de travail : Le recrutement de nouvelles assistantes maternelles pour l'accueil familial et le manque d'éducateurs spécialisés dans l'EAJE figurent au nombre des préoccupations actuelles. Les autorités ont lancé plusieurs initiatives concernant la formation, le pilotage et la rémunération des personnes assurant un accueil familial de

jour. Ces initiatives visent la constitution de réseaux locaux et régionaux et l'élaboration de nouveaux modèles de formation, notamment s'agissant de l'éducation préscolaire spéciale. Pour 73 % des « instituteurs de jardin d'enfants », la licence n'est qu'une étape avant la maîtrise. Toutefois, nombre de ces étudiants choisissent de travailler dans d'autres secteurs, où les salaires sont plus élevés et les perspectives de carrière nombreuses, les conditions de travail meilleures et le travail moins stressant. Selon la législation en vigueur, le personnel diplômé travaille 38.15 heures par semaine, qu'il s'agisse des instituteurs de jardin d'enfants ou des puéricultrices. Si la loi ne prévoit aucune mesure de développement professionnel, une initiative instaurant 3 à 10 jours par an pour l'ensemble du personnel du secteur social (services d'EAJE compris) est entrée en vigueur le 1er août 2005. À compter de cette date, les municipalités sont légalement contraintes d'assurer un perfectionnement suffisant à tout le personnel du secteur social (services d'EAJE compris).

Ratios d'encadrement : Ces ratios sont faibles en Finlande. Chaque centre d'accueil doit compter au moins 1 adulte diplômé pour 4 enfants de moins de 3 ans et 1 puéricultrice ou instituteur de jardin d'enfants pour 7 enfants de plus de 3 ans. Concernant l'accueil familial, chaque assistante maternelle s'occupe de 4 enfants à temps plein et d'un enfant en classe de préscolarisation ou en primaire à temps partiel. Dans les services à temps partiel pour les enfants de 3 à 6 ans, le ratio est de 13 enfants par puéricultrice ou instituteur de jardin d'enfants. Dans la classe de préscolarisation (6 à 7 ans), le taux d'encadrement fait l'objet d'une recommandation, mais non d'une obligation : lorsque cette classe est située dans un centre d'accueil, le taux suit les réglementations applicables à l'accueil de jour (13 enfants pour un éducateur à temps partiel et 7 enfants pour un éducateur à temps plein). Lorsque la classe de préscolarisation est installée dans un établissement scolaire, le rapport peut aller jusqu'à 13 enfants pour un éducateur, mais au delà, l'éducateur doit avoir un assistant.

Programmes et pédagogie : L'initiative relative au programme d'études national pour l'éducation préscolaire (2000) a lancé un processus global de réforme des programmes pédagogiques en Finlande. Depuis août 2000, chaque municipalité a élaboré un programme local de préscolarisation destiné aux enfants de 6 ans (centres d'accueil et écoles), en concertation avec les prestataires concernés, y compris les prestataires privés auxquels les autorités locales achètent des services de préscolarisation. Les directives nationales relatives aux programmes d'EAJE sont parues en septembre 2003. Elles servent de base à la conception des programmes locaux pour les enfants de 0 à 6 ans. Le programme d'études national souligne l'importance d'un ensemble intégré axé sur la garde, l'éducation et l'enseignement aux jeunes enfants. Au-delà de cet objectif, aucune exigence n'est imposée au niveau de la pédagogie. Les nouvelles directives mettent en avant le rôle primordial dans le cursus éducatif de l'EAJE, vue comme une composante de l'apprentissage tout au long de la vie. Le programme d'EAJE s'inscrit dans un ensemble intégré et complet qui œuvre à la cohérence et à la continuité dans le développement de l'enfant. Les effets du programme national sur l'éducation préscolaire sont en cours d'évaluation. Le STAKES assure la formation des personnes chargées de définir les programmes et des sessions de formation au niveau local. Le centre a également mis en place un réseau Internet pour soutenir les organisateurs pendant les différentes phases de mise en œuvre (*www.stakes.fi/varttua*).

Suivi, évaluation et recherche : La résolution relative à la politique nationale d'EAJE, adoptée par les pouvoirs publics, propose un programme d'action pour le développement de l'EAJE, notamment par le projet sur la qualité et le pilotage des services d'EAJE (2000-05),

qui vise à renforcer les systèmes de pilotage et d'évaluation aux niveaux local, régional et national. La recherche sur la qualité continue de progresser, en particulier avec l'instauration de liens clairs entre plusieurs universités, le ministère et le STAKES. Outil d'aide au personnel d'EAJE sur tout le territoire finlandais, une base de données détaillée (*www.stakes.fi/varttua*) recense les dernières informations relatives aux projets et études de développement en cours dans le cadre de l'EAJE. Ce portail joue un rôle central dans la mise en œuvre des nouvelles directives concernant les programmes. Depuis 2002, le travail axé sur les systèmes d'information obéit à la stratégie définie par la réforme des informations sur la protection sociale et la santé. Cette stratégie entend préparer un système d'information national regroupant les statistiques et les données générales recueillies lors d'études régulières et d'enquêtes distinctes. La question de l'amélioration des activités de planification, de suivi et d'évaluation d'EAJE, à l'ère de la technologie, reste en suspens.

Participation des parents et de la communauté : Les parents ont un rôle essentiel à jouer dans l'adaptation des services aux intérêts et aux besoins de leurs enfants. La résolution relative à la définition de la politique nationale d'EAJE soulève la question de la participation des parents. Des projets nationaux comme le partenariat éducatif (2003-05) et le soutien initial (2004-05) tentent de répondre aux besoins des parents, le premier en formant le personnel de façon à accroître sa capacité à aider les parents, le second en développant le rôle des parents dans le cadre d'une intervention précoce. Dans les centres d'accueil de jour, il est habituel de dresser un projet d'EAJE individuel pour chaque enfant, en collaboration avec les parents. La mise en œuvre de ce projet fait l'objet d'une évaluation annuelle. Il s'agit là d'une obligation statutaire induite par la loi sur le statut et les droits des bénéficiaires de la protection sociale (2000).

Avancées

En Finlande, l'EAJE est un système stable et bien développé, très apprécié par les parents. L'accès universel aux services d'accueil de jour est un droit subjectif pour tous les enfants de moins de 3 ans depuis 1990 et pour tous les enfants en phase de préscolarisation depuis 1996. L'État investit dans ce cadre et les intervenants appliquent rigoureusement une réglementation claire, axée sur la qualité. Ce système se caractérise par une grande sensibilité aux droits de l'enfant et par un souci constant de l'égalité et de l'équité. Même pour les familles à faibles revenus, les droits d'inscription n'empêchent les parents ni d'accéder à l'accueil de jour pour leurs enfants, ni de travailler. Fonction du salaire, les frais d'inscription dans les structures d'accueil de jour s'échelonnent de 18 à 200 EUR (246 USD) par mois et par enfant.

Les parents sont libres de choisir une structure publique ou privée, sachant que pour concurrencer l'excellent niveau des structures publiques, les prestataires privés sont contraints de proposer des services à un coût raisonnable. Les parents contribuent à hauteur de 15.4 % aux coûts dans les structures publiques (90 % du secteur). Compte tenu des allocations dont ils bénéficient et du complément versé par les municipalités, les droits d'inscription acquittés par les parents pour les services privés n'excèdent que légèrement ceux consentis dans les structures publiques. Les projets de réforme de la protection sociale font l'objet d'une importante initiative des pouvoirs publics, qui accordent des fonds substantiels (82 millions EUR/101 245 400 USD) aux municipalités et aux régions.

Il a été fait mention des nouvelles directives nationales concernant les programmes d'EAJE (2003) définies par le STAKES afin d'orienter l'organisation et le contenu des

programmes d'EAJE pour les enfants de 0 à 6 ans. Ces directives ont été précédées par une initiative similaire du Conseil national de l'éducation, le programme national sur l'éducation préscolaire.

Par ailleurs, l'EAJE bénéficie en Finlande d'une reconnaissance accrue en tant que discipline d'enseignement et de recherche dans les universités et les instituts polytechniques (AMK – *Ammattikorkeakoulut*). De nouveaux centres d'excellence spécialisés dans la protection sociale encouragent les travaux de recherche et développement, réunissant dans des projets communs des chercheurs universitaires et du personnel des centres d'accueil et du préscolaire. La recherche et le secteur de la petite enfance s'intéressent depuis peu au contexte plus vaste dans lequel évolue l'enfant, tant au niveau de la communauté que de la famille. La communication avec les parents est favorisée, ceux-ci étant considérés non seulement comme des clients mais aussi comme des partenaires pédagogiques utiles. L'apprentissage tout au long de la vie et la transition d'un environnement éducatif à un autre bénéficient également d'une attention particulière. La promotion par le STAKES de l'apprentissage au travail encourage des activités visant à renforcer les compétences du personnel d'EAJE concernant l'application et l'utilisation des technologies de l'information. Elle a notamment donné lieu à la création d'un nouveau modèle de formation et de constitution de réseaux qui favorise la collaboration au sein des municipalités et entre elles.

France

Population : 60.42 millions. **Taux de fécondité :** 1.89 .**PIB par habitant :** 27 200 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 4.5 millions.

Taux d'activité des femmes : 63.7 % en 2004 pour les femmes de 15 à 64 ans, dont 23.6 % à temps partiel, contre 4.8 % pour les hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) : 65 % des femmes ayant un enfant âgé de moins de 6 ans travaillent, et représentent 23 % des emplois à temps partiel (2002). (OCDE, *Panorama de la société*). Pour les mères d'un enfant de moins de 3 ans, ce taux est de 49.5 % (2004) (EUROSTAT).

Congé de maternité et congé parental : 16 semaines de congé de maternité pour le premier enfant et 26 semaines pour les suivants, avec maintien du salaire. Un congé supplémentaire non rémunéré (congé parental d'éducation) est accordé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Seuls les parents d'au moins deux enfants peuvent bénéficier de l'allocation parentale d'éducation (APE, montant forfaitaire), qui peut être cumulée avec un revenu d'activité à temps partiel intervenant au moins 6 mois avant la fin des droits à l'APE. Les pères peuvent bénéficier de 11 jours de congé de paternité rémunéré (avec protection de leur emploi).

Durée moyenne du congé parental : 30 semaines.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 28.5 %. **Taux de pauvreté infantile :** 7.5 % après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.7 % du PIB (0.65 % de fonds publics et 0.03 % de fonds privés), 11.7 % du budget de l'éducation et 17.3 % des inscriptions. À cela s'ajoutent le financement public des crèches, des structures d'accueil familial, des écoles maternelles pour les enfants de 2 à 3 ans et de l'accueil périscolaire des jeunes enfants, ainsi que les services à domicile subventionnés par l'État, ce qui porte le montant total des investissements à au moins 1 % du PIB.

Coût unitaire par enfant dans l'éducation préscolaire : (en PPA) : 4 512 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Données non disponibles ; toutefois, au vu du taux de couverture de ces services (27 % des enfants dans les structures d'accueil familial ou en crèche, services de garde à domicile, plus 35 % des enfants inscrits à l'école maternelle dès l'âge de 2 ans et demi), le montant total doit se situer aux alentours de 0.5 % du PIB.

Coût moyen pour les parents : Enfants de 0 à 3 ans : les parents contribuent 27 % des coûts ; Enfants âgés de 3 à 6 ans : gratuit.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 3 ans, ou 2 ans dans certaines communes.

Principales catégories de services et durée : Structures publiques en centre : crèches pour les enfants âgés de 0 à 3 ans ; écoles maternelles pour les enfants de 3 à 6 ans (2 ans dans certaines communes). Structures privées : assistantes maternelles, qui accueillent régulièrement de 1 à 3 enfants à leur domicile. La garde d'enfants à domicile est de plus en plus fréquente, car elle permet aux parents de bénéficier de déductions fiscales. En revanche, ces nounous ne suivent aucune formation et ne sont pas soumises à un programme réglementé.

Taux d'accès aux services réglementés : Les assistantes maternelles conventionnées accueillent 18 % des enfants de 0 à 3 ans et les crèches 8 %. Quelque 35 % des enfants de 2 à 3 ans fréquentent l'école maternelle. Les chiffres des services d'accueil périscolaires pour les enfants (de 6 à 12 ans) ne sont pas disponibles.

Désignation et qualifications du personnel principal : Dans les crèches et les services d'accueil, 75 % du personnel doit être titulaire d'un diplôme spécialisé. Dans les écoles maternelles, tous les enseignants ont, en principe, le diplôme de professeur des écoles. Depuis 1992, le personnel auxiliaire (ATSEM – agent territorial spécialisé des écoles maternelles) doit être titulaire d'un CAP (certificat d'aptitude professionnelle) petite enfance. Les ATSEM dont l'entrée en service est antérieure à cette date n'ont souvent pas de formation.

Ratio d'encadrement : Dans les services d'accueil des enfants, des ratios et une taille de groupe sont recommandés, mais pas à l'école maternelle. Ratios moyens : enfants de 0 à 2 ans : 1 adulte pour 5 enfants ; pour les enfants de 2 à 3 ans (sauf école maternelle) : 1 pour 8 ; école maternelle (3 à 6 ans) : 1 pour 25.5. Services d'accueil périscolaires pour les enfants de 6 à 12 ans : chiffres non disponibles.

Autorités de tutelle et contexte

Le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées réglementent les différents types d'EAJE périscolaires et définissent, conjointement avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), les objectifs et les ressources de cette dernière, sur une période de quatre ans. Les Caisses d'allocations familiales (CAF), à l'organisation décentralisée, jouent un rôle clé dans l'élaboration de la politique publique au niveau local. Ces 30 dernières années, la priorité a été accordée à l'expansion des services d'EAJE, en étroite coopération avec les communes, les organisations à but non lucratif et parfois les départements. La Direction générale de l'action sociale est l'entité administrative responsable des EAJE périscolaires et dépend des deux ministères à la fois.

L'école maternelle représente un modèle unique et universel d'éducation préprimaire : elle est accessible à tous les enfants de 3 à 6 ans. Entièrement financée et organisée par l'État, elle fait partie intégrante du système de l'éducation nationale et est placée sous la tutelle du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche. Le ministère définit les programmes scolaires, les heures d'ouverture ainsi que le fonctionnement des écoles maternelles. C'est lui qui embauche, forme et rémunère le corps enseignant et les inspecteurs. Les infrastructures physiques, à savoir la construction et l'entretien des locaux, la mise à disposition de salles de classe et d'espaces éducatifs, ou encore de matériel pédagogique, relèvent de la commune. Le ministère chargé de la jeunesse travaille en étroite collaboration avec le ministère des Affaires sociales pour la réglementation et le contrôle des centres d'accueil périscolaires, ainsi que pour l'inspection du personnel s'occupant d'enfants de moins de 12 ans.

Taux d'activité : Le taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans est passé de 58.0 % en 1990 à 63.7 % en 2004, dont 23.6 % à temps partiel, contre 4.8 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). Les femmes dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans affichaient un taux d'activité de 65 % en 2002 et représentaient 23 % des emplois à temps partiel. Le taux d'activité des mères d'un enfant de moins de 3 ans était de 49.5 % en 2004.

Congé parental : En France, à la naissance du premier enfant, les mères ont droit à 16 semaines de congé de maternité rémunéré (avec protection de l'emploi), dont 6 semaines sont généralement prises avant l'accouchement et 10 après. À partir du deuxième enfant, le congé de maternité est porté à 26 semaines, dont huit à prendre avant l'accouchement et 18 après. Pour les naissances multiples, ce congé est allongé d'au moins 8 semaines. Depuis 2002, les pères ont le droit de prendre 11 jours de congé de paternité rémunéré (avec protection de l'emploi). Pendant de nombreuses années, il existait un congé parental sans solde jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, mais il a récemment été remplacé par un congé parental rémunéré, l'allocation parentale d'éducation (APE). Depuis 2001, pour faciliter leur retour à l'emploi, on permet aux femmes de cumuler l'APE avec un revenu d'activité pendant une période limitée intervenant au moins six mois avant la fin des droits à l'APE. Actuellement, cette allocation est de 484.97 EUR par mois.

Accès et services

Pour les enfants de 0 à 3 ans, les ministères compétents, épaulés par la CNAF et les CAF régionales, administrent et assurent le fonctionnement d'un système hétérogène et décentralisé. Le mode de garde le plus répandu est la garde parentale (64 %), suivi par les assistantes maternelles conventionnées (18 %) et les crèches (8 %). Il existe plusieurs types de services en établissement : les crèches collectives (gérées par la municipalité/commune, le département ou une organisation à but non lucratif), les crèches parentales, où les parents participent, les crèches familiales (auxquelles sont rattachées certaines assistantes maternelles), les crèches d'entreprises (principalement dans le secteur public et les hôpitaux), les centres multi-accueil et les haltes-garderies (garde temporaire de quelques heures).

Aux termes de la loi, dès l'âge de 3 ans, les enfants ont droit à une place en école maternelle, mais, dans certaines communes, les inscriptions sont possibles dès 2 ans. Quelque 35 % des enfants de 2 ans et demi y sont inscrits, et environ 90 % de ceux de 3 ans. L'organisation des classes se fait en fonction de l'âge : la « petite section » pour les enfants de 3 ans, la « moyenne section » pour ceux de 4 ans et la « grande section » pour ceux de 5 ans. En ville, il est rare de rencontrer des classes à plusieurs niveaux, alors que c'est fréquent dans les campagnes. Les écoles qui accueillent des enfants de 2 ans disposent d'une « toute petite section ». Les écoles maternelles font partie intégrante de l'enseignement primaire, y compris les écoles privées confessionnelles et sous contrat avec l'État. Il existe également des jardins d'enfants privés accueillant les 3 à 6 ans, dont les heures d'ouverture et les droits d'inscription varient. En dehors des horaires scolaires (et les mercredis après-midi), les enfants peuvent se rendre dans une garderie ou un centre de loisirs sans hébergement. Les haltes-garderies, gérées par les municipalités et des prestataires à but non lucratif, proposent, pour les parents ayant des horaires de travail irréguliers, des services de garde à temps partiel et occasionnels.

Parmi les solutions privées de garde d'enfant, on trouve les assistantes maternelles qui reçoivent régulièrement à leur domicile de un à trois enfants. La plupart d'entre elles sont directement employées par les parents, même si certaines sont rattachées à une

crèche familiale. Les gardes à domicile travaillent au domicile de l'enfant et ne sont pas soumises aux mêmes règles que les assistantes maternelles.

Certains services périscolaires sont proposés lorsque les écoles maternelles sont fermées. Les mercredis, le soir après l'école et pendant les petites vacances scolaires, les centres de loisirs sans hébergement (CLSH) accueillent près de 280 000 des 2.2 millions d'enfants de 3 à 6 ans que compte la France. Environ 53 % de ces centres sont gérés par des associations à but non lucratif, 42 % par les communes, et 5 % par des entreprises, la CAF ou des particuliers. Ils sont ouverts une centaine de jours par an. Les écoles maternelles et primaires proposent de plus en plus souvent un service de garderie après la classe et organisent des activités récréatives ou d'aide aux devoirs.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : Si la plupart des enfants sont gardés par leurs parents (64 %), 18 % sont accueillis par une assistante maternelle conventionnée, 8 % par une crèche, 4 % sont gardés par leurs grands-parents et 6 % recourent à d'autres modes de garde. (Dans la semaine, nombreux sont les enfants qui sont gardés par plusieurs personnes différentes. Une assistante maternelle coûte au minimum 222 EUR par mois (*Rapport de base sur la France*, 2003).

De 3 à 6 ans : Près de 100 % des 3, 4, et 5 ans, ainsi que 35 % environ des enfants de 2 ans vont à l'école maternelle gratuite.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Bien que la France ait fait de l'intégration un objectif de l'éducation nationale et qu'elle soit particulièrement attachée à la Convention des droits de l'enfant, les enfants ayant des besoins spécifiques ne sont pas autant intégrés au système éducatif que dans d'autres pays ou régions, comme l'Italie ou la Scandinavie. D'après nos recherches, ces enfants restent essentiellement chez leurs parents ou sont soignés dans des centres médicaux spécialisés. Il est difficile d'obtenir des informations sur ce sujet, peut-être en raison du nombre de ministères et d'organismes qui s'en occupent et dont les méthodes de collecte des données diffèrent. Cependant, depuis 2001, une politique interministérielle a été mise en place, et 3 400 auxiliaires de vie scolaire (AVS) ont été recrutés afin d'aider individuellement les enfants à participer aux activités d'une classe. En 2003, on comptait plus de 7 000 AVS, dont 6 000 rémunérés par l'État. Aujourd'hui, ils viennent en aide à 11 000 enfants ayant des besoins spécifiques, dont plus de la moitié sont inscrits à l'école maternelle. Différentes structures médico-sociales participent à cet effort, en particulier les CAMSP (centres d'action médico-sociale précoce), et apportent conseil et soutien aux parents et aux écoles maternelles.

Enfants issus de familles à faibles revenus : En France, le taux de pauvreté infantile avoisine 8 % après impôts et transferts. En général, les crèches publiques accordent la priorité aux familles en difficulté et, dans les zones d'éducation prioritaire, les écoles maternelles sont encouragées à ouvrir des sections destinées aux enfants de 2 ans et plus.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : En France, environ 6 % des élèves des écoles maternelles et primaires n'ont pas la nationalité française. Leurs familles viennent principalement des pays du Maghreb, d'Afrique occidentale et centrale, de Turquie ou du Portugal, mais on trouve aussi de nombreux enfants dont la langue maternelle n'est pas le français. Les quartiers particulièrement défavorisés sont classés

dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et leurs écoles maternelles bénéficient de postes et de financements supplémentaires. Dans les quartiers où habitent au moins 20 % d'enfants d'immigrés, les écoles peuvent en général ouvrir des sections pour les enfants dès 2 ans.

Qualité

Agrément et réglementation : Sous la tutelle du Conseil général, les services de protection maternelle et infantile (PMI) sont chargés de délivrer les agréments et de superviser les services aux jeunes enfants en dehors du système scolaire (notamment les crèches, les assistantes maternelles, les haltes-garderies, les CLSH). Les dispositions du décret du 01/08/2000 et de l'arrêté du 26/12/2000 définissent les capacités de ces services, les installations nécessaires, le rôle des parents, les ratios d'encadrement, la taille des groupes, la qualification requise et l'autorité de tutelle. Toutes les assistantes maternelles doivent être agréées par la PMI, mais un certain nombre d'entre elles demeurent en dehors du système. De nombreux parents reconnaissent cependant que le fait qu'elles soient conventionnées garantit la qualité des prestations et la sécurité des enfants dans ces services d'EAJE et assure également aux prestataires une couverture sociale et le droit à une formation. Les assistantes maternelles peuvent accueillir chez elles jusqu'à 3 enfants. Les programmes des écoles maternelles sont supervisés par les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN). L'organisation et le fonctionnement des écoles maternelles sont régis par le Code de l'éducation et le décret du 06/09/90, tandis que l'arrêté du 25/01/02 fixe les calendriers et les programmes scolaires.

Financement : Selon les chiffres du rapport de l'OCDE *Regards sur l'éducation* (2005), la France investit 0.7 % de son PIB dans les services d'éducation de la petite enfance (écoles maternelles), soit 11.7 % du budget total de l'éducation et 17.3 % des inscriptions. Le coût unitaire par enfant est proche de celui de l'école primaire, mais très inférieur à celui de l'enseignement secondaire ou tertiaire. Les écoles maternelles publiques (qui accueillent plus de 90 % de cette classe d'âge) sont entièrement gratuites, à l'exception de la cantine, dont le coût est cependant souvent pris en charge à 100 % par l'État pour les familles défavorisées. Ces chiffres ne tiennent pas compte des investissements publics dans les crèches, l'accueil familial, l'école maternelle pour les enfants de 2 à 3 ans et les centres de loisirs pour les jeunes enfants. En dehors du système scolaire, le financement du système d'EAJE est relativement complexe. Il fait intervenir un certain nombre d'acteurs différents, des subventions directes ou indirectes aux établissements, ainsi que des allocations familiales et des avantages fiscaux. Au total, les familles supportent environ 27 % des coûts de l'accueil en centre, ce qui représente près de 12 % de leur revenu mensuel.

Personnel et formation : Dans les crèches, les haltes-garderies et les autres services sous tutelle de la PMI, les professionnels sont essentiellement des puéricultrices, assistées par des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture. Dans les écoles maternelles, le personnel se compose d'instituteurs/trices et, de plus en plus, de professeurs des écoles. Il s'agit d'une nouvelle génération d'enseignants, qui détiennent une licence universitaire et ont suivi une formation spécialisée de 18 mois, qui leur donne le droit d'enseigner à la fois dans les écoles maternelles et primaires. Un des points faibles de cette formation spécialisée, souligné par l'équipe d'examinateurs de l'OCDE, est la relative insuffisance de la spécialisation dans la petite enfance et la pédagogie.

Formation : Toutes les structures d'accueil des enfants sont soumises aux mêmes critères de qualification du personnel. La moitié au moins du personnel doit détenir un

diplôme de puéricultrice, d'infirmier, d'éducateur de jeunes enfants, ou d'auxiliaire de puériculture. Un quart doit avoir suivi une formation dans le domaine de la santé, du secteur social ou des loisirs. Les 25 % restants n'ont besoin d'aucune qualification particulière, à condition que l'employeur leur garantisse un accompagnement dans l'exercice de leur profession. Les enseignants des écoles maternelles sont recrutés sur concours de la fonction publique, ouverts à tous les candidats détenant une licence, c'est-à-dire un diplôme sanctionnant trois années d'études universitaires. Ils suivent une formation complémentaire de 18 mois pour devenir professeurs des écoles. (Nombre d'instituteurs de l'ancienne génération sont encore en activité. Ils étaient recrutés au niveau baccalauréat et suivaient une formation de deux ans.) Les puéricultrices ont une formation d'infirmière ou de sage-femme, plus un an et demi de spécialisation et les éducateurs de jeunes enfants sont formés dans un centre spécialisé pendant 27 mois après le baccalauréat. Les auxiliaires de puériculture suivent une année d'études après le BEPC (brevet d'études du premier cycle).

Conditions de travail : À l'instar des qualifications, les conditions de travail varient considérablement selon les types d'EAJE. Dans les écoles maternelles, les instituteurs et les professeurs des écoles sont des fonctionnaires (respectivement de catégories B et A). Les puéricultrices (2.1 % d'hommes) et les éducateurs de jeunes enfants (4.6 % d'hommes) travaillent généralement pour le compte de collectivités locales et d'associations à but non lucratif (catégorie B). Ils peuvent bénéficier d'un développement professionnel et parfois d'une formation en gestion. Les auxiliaires de puériculture (0.7 % d'hommes) travaillent en général pour les collectivités locales (catégorie C), mais n'ont pas accès à des possibilités de formation régulières.

Ratios d'encadrement : Dans les écoles maternelles, il n'existe pas de réglementation nationale concernant les ratios d'encadrement. Dans l'ensemble, le nombre d'enfants par classe diminue depuis quelques années, passant de 30 en 1980 à 25.5 en 2001-02. Dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), les écoles bénéficient de postes et de financements supplémentaires afin de réduire ce ratio. Dans les crèches, celui-ci ne doit pas dépasser 1 adulte pour 5 enfants (pour ceux qui ne marchent pas encore) et 1 pour 8 (pour ceux qui marchent). Pour les enfants âgés de plus de 3 ans accueillis dans les jardins d'enfants, le ratio est de 1 pour 15.

Contenu et démarche pédagogique : Toutes les écoles maternelles suivent le même programme scolaire, mis en place au niveau national (version 2002 à l'heure actuelle), qui se concentre sur cinq thèmes : le langage oral et l'initiation à l'écriture, l'apprentissage de la vie collective, la maîtrise du corps pour agir et exprimer les émotions et la pensée, la découverte du monde et la représentation des émotions à travers la création artistique. Pour faciliter la transition entre la maternelle et l'école primaire, des cycles d'apprentissage définissent les compétences à acquérir. Ainsi, le cycle des apprentissages fondamentaux permet de faire un lien entre la dernière année de maternelle et les deux premières années du primaire. Le ministère de l'Éducation met à la disposition des enseignants des outils d'évaluation afin de suivre les progrès réalisés par les enfants. Il n'y a pas à proprement parler de programme scolaire pour les centres d'accueil des enfants, même si les services ont l'obligation d'élaborer un « projet d'établissement », qui doit comporter la description des activités offertes aux enfants, le développement et le bien-être de ces derniers, les services proposés, les mesures spécifiques pour les enfants handicapés ou souffrant de maladies chroniques, ainsi que les compétences et l'expérience des professionnels qui y travaillent. Les crèches familiales doivent aussi exposer les grandes lignes des programmes de formation des assistantes maternelles,

l'encadrement par des professionnels ainsi que le suivi des enfants. Le projet d'établissement procure une vision d'ensemble de l'éducation et du développement de l'enfant. Il contient entre autres le projet pédagogique, qui transcrit ces objectifs en activités pratiques au quotidien. Le projet social, qui place le centre au sein du cadre politique, socioéconomique et coopératif local, renforce le rôle du centre en tant que promoteur de l'intégration et de la participation à la vie de la société en prévenant l'exclusion et les inégalités. Enfin, le projet d'établissement définit également les rapports du centre avec les autres acteurs, comme les décideurs.

Suivi, évaluation et recherche : Dans le cadre des objectifs de la politique nationale, l'inspecteur d'académie définit la politique éducative des écoles primaires et des écoles maternelles. Environ une fois tous les trois ou quatre ans, un inspecteur, chargé des écoles primaires, évalue chaque enseignant par l'observation et la discussion. L'organisme national de Protection maternelle et infantile (PMI), placé sous la tutelle du Conseil général qui dépend du département, est responsable de l'agrément et du suivi des services d'accueil des jeunes enfants en dehors du système scolaire (crèches, assistantes maternelles, haltes-garderies, CLSH).

Participation des familles et de la communauté : À l'école maternelle, la loi d'orientation de 1989 considère les parents comme des membres de la communauté éducative et encourage leur participation à la vie de l'école. Ils sont officiellement représentés au conseil d'école, mais n'interviennent pas dans les décisions pédagogiques, qui sont prises par l'équipe enseignante. Les parents dont les emplois du temps le permettent ont des contacts réguliers avec les enseignants au début et à la fin de chaque journée. Une réunion générale parents-enseignants a lieu une fois par an. Pour les crèches, le décret du 1er août 2000 a officiellement reconnu la place des familles dans le fonctionnement des structures d'accueil et donné un statut juridique aux crèches parentales. Le personnel des structures d'accueil doit par exemple construire des relations non hiérarchiques avec les parents, s'adapter à la diversité des besoins et des situations des familles et, d'une façon générale, bien accueillir les parents.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2003, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects réclamant une attention particulière. La France doit notamment :

- *S'intéresser davantage à la qualité considérée du point de vue de l'enfant* : L'équipe d'examinateurs souligne le besoin de recentrer le débat sur les droits et les intérêts des jeunes enfants. Dans le secteur de l'éducation, on pourrait renforcer les approches actuelles de la pédagogie et de l'évaluation en prenant davantage en compte le développement global de l'enfant, plutôt que de se focaliser essentiellement sur les compétences cognitives et les résultats scolaires. En ce qui concerne le secteur de l'accueil, en prenant pour base le Guide d'accompagnement du décret d'août 2000, l'équipe de l'OCDE recommande la mise au point d'un référentiel de qualité qui établirait des définitions de la qualité et des stratégies pour l'améliorer. L'équipe encourage également les ministères, les régions et les employeurs à reconnaître le rôle qui leur incombe pour concilier vie professionnelle et familiale, par exemple en permettant aux parents d'adapter leurs horaires de travail aux besoins de leurs jeunes enfants.
- *Reconsidérer les besoins des jeunes enfants*, en prêtant une attention particulière aux conditions de vie et aux méthodes appliquées dans les écoles, et en se concentrant davantage sur la psychologie des enfants, leurs besoins et leurs schémas

d'apprentissage lors de la formation théorique et pratique des enseignants. Une attention particulière doit être portée à la qualité de l'accueil et de l'éducation assurés par les écoles maternelles aux enfants de 2 ans issus de milieux à bas revenus ou immigrés qui résident dans les ZEP.

- *Garantir un choix véritable aux parents :* L'équipe d'examinateurs salue la diversité de l'offre, mais juge discutable la préférence accordée au niveau national, et souvent au niveau local, au développement des modes d'accueil individuels (pour des raisons à la fois financières et idéologiques). Compte tenu des différences de qualifications du personnel et des avantages démontrés des structures d'accueil collectif pour la qualité du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants, il importe qu'il y ait partout des places de crèche, parallèlement aux autres modes d'accueil. Même si les modes d'accueil individuel sont prédominants parmi les options ouvertes aux familles, l'équipe considère que les structures collectives peuvent offrir des services essentiels de formation et de soutien de la qualité aux assistantes maternelles et aux gardes à domicile, via les réseaux d'assistantes maternelles et les crèches familiales.
- *Encourager les mécanismes d'harmonisation et de coordination à différents niveaux de responsabilité* au niveau ministériel, par la révision du protocole signé entre le ministère de l'Éducation et le ministère des Affaires sociales, afin d'en améliorer la mise en place d'un point de vue à la fois politique et pratique. Une coordination plus étroite est nécessaire entre les différents acteurs : secteur de l'accueil et de l'éducation, écoles maternelles et primaires, et écoles maternelles et centres de loisirs, notamment en raison de l'absence fréquente de réglementation de la qualité de ces derniers. Les contrats éducatifs locaux devraient accentuer les efforts de coordination et d'amélioration de la qualité au niveau local, tout comme le font les nouvelles commissions pour la petite enfance au niveau départemental. L'équipe recommande de donner aux partenaires locaux davantage d'incitations financières afin qu'ils proposent des formations communes au personnel, et leur permettent d'échanger leurs préoccupations et leurs idées pour tenter de combler le fossé qui existe dans la pratique entre les organismes et au niveau des attitudes.
- *Favoriser une plus grande stabilité de l'investissement dans le secteur de l'EAJE et un système de suivi global* afin que l'accès aux EAJE soit équitable dans toutes les régions. Une mesure qui pourrait y contribuer consisterait à faire du Fonds d'aide à l'investissement pour l'équipement une source permanente de financement (qui ne serait pas soumis à autorisation annuelle) afin de permettre aux autorités locales de programmer leur action sur plus d'un an.
- *Renforcer la formation des professionnels de la petite enfance :* Dans le secteur de l'accueil, il serait utile de faire une plus grande place, dans la formation du personnel des structures d'accueil de la petite enfance, au développement de l'enfant et à la pédagogie, pour équilibrer le volet santé sur lequel insistent les programmes actuels. Par ailleurs, il est urgent de remédier à l'absence de formation préalable et au manque de perspectives d'évolution professionnelle des assistantes maternelles et des gardes à domicile. Dans l'éducation préscolaire, le niveau général de formation des professeurs des écoles est satisfaisant, bien que le diplôme présente certaines lacunes au niveau de l'étude de la petite enfance et de la pédagogie.
- *Mettre en place une structure d'évolution de carrière pour les professionnels de la petite enfance :* La progression de carrière est essentielle pour retenir les individus compétents dans les

domaines de la gestion, des orientations et du suivi de ce secteur. Il paraît donc important de créer entre les diverses filières de formation des passerelles donnant aux auxiliaires de puériculture la possibilité de devenir un jour éducatrices de jeunes enfants ou même puéricultrices. Cette réforme permettrait d'améliorer les qualifications globales du personnel qui s'occupent directement des enfants. Enfin, pour que tous les milieux soient représentés au sein du personnel, il conviendrait d'instaurer des mécanismes favorisant l'embauche de personnel et d'assistantes maternelles issus d'une minorité ethnique en faisant en sorte qu'ils obtiennent une qualification leur permettant de travailler dans le secteur de la petite enfance.

Hongrie

Population : 10 millions. **Taux de fécondité :** 1.3. **PIB par habitant :** 13 900 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** données non disponibles.

Taux d'activité des femmes : 54.0 % des femmes entre 15 et 64 ans travaillent, dont 5.1 % à temps partiel, contre 2.2 % pour les hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant de jeunes enfants : Mères d'enfants de moins de 6 ans : 30 %, soit 8 % du total des emplois à temps partiel (*Panorama de la société*, 2005). Mères d'enfants de moins de 3 ans : 30.5 % d'entre elles travaillent (2004) (EUROSTAT).

Congé de maternité et congé parental : Les femmes ayant une couverture sociale (salariées) bénéficient d'un congé de maternité de 24 semaines rémunéré à hauteur de 70 % de leur salaire moyen, puis par un montant forfaitaire la troisième année. La Hongrie sert également une allocation parentale universelle d'éducation des jeunes enfants (GYES), y compris aux mères qui ne travaillent pas, pour une durée maximum de 135 semaines (ou 53 semaines si la mère n'a pas pris de congé de maternité), dont le montant, fixe, équivaut à celui de la pension vieillesse minimum (23 200 HUF en 2004).

Durée moyenne du congé parental : données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans, mais la dernière année d'école maternelle (entre 5 et 6 ans) est aussi obligatoire.

Dépenses sociales : 20.1 % **Taux de pauvreté infantile :** 8.8 % après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %)

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.79 % du PIB (0.73 % public et 0.07 % privé). Ce niveau totalise 14.7 % du budget de l'éducation et 16.9 % des inscriptions scolaires.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : 3 475 USD (établissements publics uniquement) (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2 005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : données non disponibles.

Coût moyen pour les parents : En pourcentage du PIB par habitant, les dépenses annuelles des parents s'élèvent à 8.2 % pour l'accueil des jeunes enfants et à 3.5 % pour l'éducation préprimaire (statistiques officielles hongroises, 2004).

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : En principe dès 6 mois, mais tous les enfants n'y ont pas accès. La priorité est donnée aux enfants dont les parents sont actifs.

Principales catégories de services : On distingue deux catégories de services à temps plein : les *bölcsöde* pour les enfants de moins de 3 ans (comparables à des centres d'accueil ou/et des crèches), et les *óvoda* (équivalents des jardins d'enfants et/ou des écoles maternelles) pour les enfants de 3 ans à l'âge de l'école obligatoire. Ces deux catégories d'établissements accueillent les enfants toute la journée (environ 10 heures) et 50 semaines par an. À l'heure actuelle, les structures d'accueil familial agréées n'en sont qu'à leurs débuts.

Taux d'accès aux services réglementés : Enfants âgés de 0 à 3 ans : 8.5 % ; de 3 à 4 ans : 85 % ; de 4 à 5 ans : 91 % ; de 5 à 6 ans : 97 % ; services périscolaires pour les 6 à 12 ans : plus de 40 % de l'ensemble des élèves bénéficiaient de ces services (Office national des statistiques, 2004).

Désignation et qualifications du personnel principal : Les *gondozó* (puéricultrices), les *óvodapedagógus* (instituteurs en école maternelle) et les *napközis tanár* (instituteurs en école primaire). Chacun de ces métiers fait l'objet d'une formation spéciale. Ces formations sont en passe d'être réformées, sous l'influence du processus de Bologne, qui vise l'harmonisation des qualifications requises pour le personnel de l'éducation.

Pourcentage du personnel diplômé de l'enseignement supérieur dans les écoles maternelles : Environ 50 % du personnel des écoles maternelles sont des instituteurs qualifiés, et certains des éducateurs qualifiés. Plus de 90 % de l'ensemble du personnel ont suivi une formation complète.

Ratios d'encadrement : Accueil familial : 7 enfants pour 2 adultes ; crèches : 12 pour 2 ; écoles maternelles : 22 pour 2 ; services périscolaires pour les 6 à 12 ans : 26 pour 1.

Taille maximale d'un groupe : Accueil familial : 7 ; crèches : 12 ; écoles maternelles : 25 ; services périscolaires : 26.

Autorités de tutelle

En Hongrie, deux ministères se partagent la responsabilité des politiques d'EAJE : le ministère de la Jeunesse, de la Famille, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances est chargé de l'accueil en centres des enfants de moins de 3 ans. Le système de l'enseignement en école maternelle pour les enfants de 3 à 6 ans, beaucoup plus large et considéré comme le premier stade de l'éducation publique, est confié au ministère de l'Éducation.

Après la transition, l'administration hongroise a été décentralisée et stratifiée en plusieurs niveaux. En ce qui concerne les services d'EAJE pour les enfants de 3 à 6 ans, le ministère de l'Éducation supervise la préparation et la promulgation de la législation et de la réglementation, élabore un programme scolaire national et organise le système d'inspection y afférent. De plus, il gère et contrôle les écoles de formation des instituteurs de maternelle. Cependant, les responsabilités administratives, de politique et de supervision sont réparties entre plusieurs organismes au niveau central, régional (département), local (commune) et des établissements. Au niveau local et régional, l'éducation (y compris les écoles maternelles) s'inscrit dans le système global de l'administration publique. L'éducation y est placée sous la tutelle d'organes élus, politiquement indépendants. Toutefois, les responsabilités les plus importantes, y compris financières, reviennent aux autorités locales de la commune, qui reçoivent des enveloppes du gouvernement central.

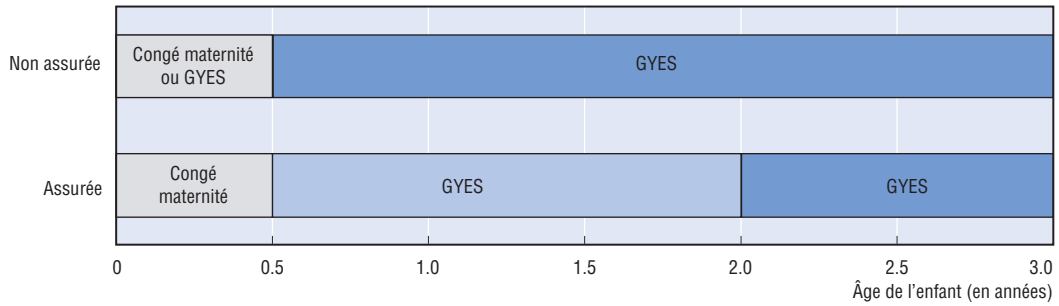
La loi 31 de 1997 confie la protection des enfants, de leur naissance à leur troisième anniversaire, ainsi que la politique sociale y afférente, au ministère de la Santé et des Affaires sociales et familiales (actuellement le ministère de la Jeunesse, de la Famille, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances). Ce ministère élabore et supervise la législation et s'occupe de la formation des professionnels de la petite enfance. Comme dans le cas du système préprimaire, la réglementation et l'inspection des services d'accueil sont supervisées par le ministère, mais relèvent des autorités compétentes du département. Le gouvernement central transfère des fonds aux autorités locales (communes), lesquelles se chargent des services et de leur inspection. L'Association hongroise des centres d'accueil

des jeunes enfants (*Magyar Bölcsõdék Egyesülete*, MBE) et le syndicat démocratique des centres d'accueil des jeunes enfants (*Bölcsõdei Dolgozók Demokratikus Szakszervezete*, BDDSZ) jouent un rôle actif dans l'ouverture des centres. La loi encadre également la coopération entre les syndicats et les pouvoirs publics et impose une concertation avec les représentants des syndicats concernés avant l'élaboration de toute loi.

Contexte

Population active : Le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans s'établissait à 54.0 % en 2004, contre 57.3 % en 1990. Quelque 5.1 % d'entre elles travaillent à temps partiel, contre 2.2 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2 005). Le taux d'activité des mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de 6 ans atteignait 30 % en 2002 et représentait 8 % des emplois à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*). En 2004, 30.5 % des mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de 3 ans travaillaient.

Congé de maternité et congé parental : Les mères hongroises peuvent bénéficier d'un vaste éventail de mesures de soutien et de congé de maternité. En résumé, il existe deux régimes différents : la GYES, ou allocation universelle d'éducation des jeunes enfants, destinée aux femmes dépourvues de couverture sociale (sans emploi et ne percevant pas d'allocation chômage) ; et la GYED, versée aux femmes assurées (qui travaillent). Les parents non assurés ont droit à l'allocation d'éducation des jeunes enfants, ou GYES (équivalente au montant de l'allocation vieillesse) pendant 2 ans et demi. Sous certaines conditions, cette allocation peut être accordée (sur une période plus courte) aux grands-parents de l'enfant et aux femmes assurées dont le régime permet de cumuler ces aides. Les femmes assurées (celles qui ont un emploi) reçoivent une allocation de grossesse et une indemnité de congé de maternité, qui représente jusqu'à 70 % du salaire moyen (plafonnée à 83 000 HUF par mois) sur une période de 168 jours (24 semaines). Cette allocation peut être suivie (pour une durée de 53 semaines) d'une GYED, rémunérée, elle aussi, à 70 %, mais d'un niveau plafond. Ensuite, la bénéficiaire peut percevoir la GYES, dont le montant est forfaitaire, pendant un an.



Notes : Congé de maternité : 24 semaines, jusqu'à 4 semaines avant la naissance ; 70 % du salaire.
GYES : Jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant ; montant forfaitaire.
GYED : À partir de la fin du congé de maternité et jusqu'au 2e anniversaire de l'enfant ; 70 % du salaire, plafonné.

La GYED est un revenu imposable et la période passée sous ce régime est comptabilisée dans les années d'activité ; à ce titre, elle donne droit à l'allocataire à une pension de retraite. En somme, toutes les mères hongroises peuvent bénéficier d'un soutien de l'État pendant 36 mois après la naissance de leur enfant, c'est-à-dire, jusqu'au

moment où, en général, l'enfant peut aller à l'école maternelle. La législation en vigueur contraint l'employeur à restituer aux mères qui reviennent d'un congé de maternité le poste qu'elles occupaient avant la naissance de l'enfant (ou un poste équivalent). Il est difficile d'évaluer l'efficacité de cette législation, car le faible taux de retour à l'emploi peut aussi bien s'expliquer par la situation morose du marché du travail.

Accès et services

En Hongrie, toutes les catégories de services d'EAJE sont dispensées sur la journée entière, toute l'année. Les écoles maternelles fonctionnent 10 heures par jour, 50 semaines par an. Les centres d'accueil pour jeunes enfants ouvrent 8 et 10 heures par jour et ne ferment que pendant les vacances d'été, soit environ 4 à 5 semaines. Les horaires d'ouverture sont déterminés par les autorités compétentes, c'est-à-dire, la plupart du temps, les autorités locales. En général, ces horaires sont adaptés aux besoins des familles et peuvent donc varier d'un centre à l'autre. La loi garantit l'accès aux centres d'accueil des enfants de moins de 3 ans qui ne peuvent pas être gardés par leurs parents pendant la journée. Les autorités locales doivent veiller à ce que les places soient disponibles en nombre suffisant. Cependant, dans la pratique, il n'est pas rare que certains parents sans emploi ou vivant dans des communes ou des quartiers défavorisés, qui ne peuvent financer une crèche, se voient refuser une place. De plus, les enfants dont les parents perçoivent des allocations d'éducation ou d'autres aides ne sont en principe pas admis dans ces établissements. Bien que les services sociaux puissent attribuer des places en centres d'accueil aux enfants défavorisés, les critères de priorité empêchent souvent les enfants à risque, qui en ont le plus besoin, d'y avoir accès. Une exonération des frais (essentiellement pour les repas) peut être accordée suivant la situation socioéconomique des familles. Nombre d'entre elles ne paient pas de frais directs.

De 0 à 1 an : Presque tous les enfants sont gardés par leurs parents, ou de manière plus informelle, chez eux par un membre de la famille. Seuls 0.2 % des nourrissons sont placés en établissement d'EAJE.

De 1 à 3 ans : 4.3 % des enfants entre 1 et 2 ans bénéficient de ces services, et ce chiffre atteint 14.2 % pour les enfants de 2 à 3 ans. Quelque 9.3 % des enfants âgés de 0 à 3 ans fréquentent un centre agréé au moins une partie de la journée. Passé 3 ans, la fréquentation et la participation sont beaucoup plus importantes, car cet âge correspond à la fin du congé parental.

De 3 à 6 ans : Environ 85 % des enfants de 3 à 4 ans vont à l'école maternelle, tout comme 91 % des 4 à 5 ans et 97 % des 5 à 6 ans. L'école maternelle est facultative jusqu'au premier jour de l'année scolaire du cinquième anniversaire de l'enfant. À partir de cette date, les parents sont contraints d'y inscrire leurs enfants pour les préparer à l'entrée au primaire. Il n'existe pas de programme éducatif distinct pour l'école maternelle, mais tous les enfants de 5 à 6 ans doivent la fréquenter régulièrement. Dans l'ensemble, 87 % des 3 à 6 ans sont en maternelle, bien que certains enfants de plus de 6 ans continuent d'y être accueillis, car les programmes peuvent être suivis au-delà du sixième anniversaire de l'enfant. Quelque 93 % des enfants admissibles vont à l'école maternelle. Les données officielles disponibles sont rares, mais les enfants risquant le plus de ne pas fréquenter l'école maternelle ou d'y rester après leur sixième anniversaire seraient issus pour l'essentiel de familles défavorisées ou tziganes/roms.

Services périscolaires : Les écoles primaires proposent des services en dehors des heures de classe pour leurs élèves de 6 à 14 ans. Les enfants peuvent être accueillis le matin avant le début des cours et l'après-midi après la classe. Les élèves sont réunis en petits groupes sous la surveillance d'un *napközis tanár* (instituteur), ou peuvent parfois choisir un « club » d'activités périscolaires. Sur les 3 696 écoles primaires du pays, 3 151 ont organisé des services après les cours durant l'année scolaire 1999-2000. Selon les données de l'Office national des statistiques (KSH), 40.6 % de tous les élèves du primaire ont bénéficié de ces services en 2003-04.

Les écoles ayant accès à des terrains de loisir à la campagne (dans la même ville ou ailleurs) peuvent organiser des camps d'été. Ces sites appartiennent en général aux autorités locales dont dépend l'école. Les enfants des écoles maternelles peuvent fréquenter ces camps pendant des périodes variables, habituellement de 1 à 2 semaines. Ces camps d'été accueillent les enfants et leur proposent diverses activités de loisirs, parfois en rapport avec les programmes scolaires, comme par exemple des cours de mathématiques. La plupart du temps, les enseignants de l'école et/ou certains parents se relayent pour rester au camp avec les groupes d'enfants. Les camps d'été peuvent aussi être organisés par différents organismes de bénévoles ou du secteur privé, bien que dans ce cas, ils n'aient pas forcément de lien avec l'école.

Enfants handicapés : Jusqu'au début des années 90, les politiques publiques encourageaient l'accueil des enfants handicapés ou ayant d'autres besoins spécifiques dans des établissements spécialisés, qui étaient très nombreux. Depuis peu, ces enfants sont admis dans les établissements ordinaires, et 173 des 532 centres (près d'un tiers) travaillent de façon intégrée ou semi-intégrée. Toutefois, en raison du petit nombre de places d'accueil disponibles, beaucoup de ces enfants doivent souvent rester chez eux, sans bénéficier des services offrant l'accompagnement nécessaire à leur niveau de développement. Dans les écoles maternelles, la ségrégation est toujours d'actualité, bien qu'une évolution soit manifeste. L'amendement de la loi de 1996 sur l'éducation publique a favorisé l'inscription en maternelle des enfants ayant des besoins spécifiques : les enfants présentant des troubles du langage ou une légère déficience mentale doivent recevoir une aide dite normative correspondant au double de celle versée aux enfants sains, tandis que les enfants souffrant de déficiences physiques ou sensorielles, les autistes ou les enfants affectés de handicaps de gravité moyenne bénéficient d'une aide multipliée par trois. En 1999, les enfants souffrant de déficiences reconnues représentaient 0.6 % de l'ensemble des élèves des maternelles (*Note par pays pour la Hongrie*, p. 32).

Enfants issus de familles à faibles revenus : En Hongrie, la pauvreté infantile touche essentiellement les régions rurales et les populations tziganes. En 2003, quelque 18.6 % des enfants de 0 à 6 ans vivaient dans la pauvreté (TÁRKI, 2003, *Stabilizálódó Társadalomszerkezet*, TÁRKI *Monitorjelentések*, 2003 ; TÁRKI est le Centre de recherche sociale hongrois), mais des estimations plus récentes révèlent que ce chiffre est retombé à 8.8 % (la moyenne OCDE se situe à 11.2 %). Depuis 2003, la gratuité des repas est accordée à tous les enfants défavorisés des écoles maternelles et le nombre d'enfants tziganes/roms inscrits est en augmentation.

Enfants bilingues ou appartenant à des minorités ethniques : Avec la loi de 1993 sur les minorités ethniques, la Hongrie s'est dotée d'une charte globale garantissant les droits individuels et collectifs des minorités ethniques. Celles-ci peuvent former des gouvernements autonomes dans les communes et les districts, et la loi accorde aux

enfants un statut prioritaire ainsi que des avantages particuliers, dont des aides « normatives » pour l'étude de la langue, et dans le cas des populations tziganes/roms, pour la transmission de la culture. Depuis 2004, les enfants tziganes/roms des écoles maternelles ont eux aussi droit à la gratuité des repas, sur demande des parents. Les écoles maternelles peuvent, elles aussi, recevoir des subventions pour les enfants issus de milieux défavorisés et demander à former des classes intégrées. Cette loi dispose que si les parents d'enfants appartenant à une minorité ethnique le demandent (minimum requis : huit demandes), les autorités locales sont contraintes d'ouvrir une classe ou un groupe pédagogique spécial. Depuis quelques années, les écoles maternelles qui ont mis en place des programmes favorisant l'éducation inclusive et/ou soutenant la culture et les traditions tziganes/rom peuvent prétendre à des subventions normatives supplémentaires (*Note par pays pour la Hongrie*, p. 34).

Qualité

Agrément et réglementation : Les systèmes d'agrément des services à la petite enfance varient. Pour l'accueil familial de jour, l'agrément est obligatoire et des contrôles de santé sont effectués de manière inopinée. Il incombe aux autorités locales de soutenir et de superviser les administrateurs des services d'EAJE. Les agréments ne sont délivrés que dans des conditions très strictes et des inspections ont lieu tous les quatre ans. Un registre d'experts en puériculture est tenu à jour et des évaluations externes sont demandées si nécessaire. Dans les écoles maternelles, les critères imposés pour la formation continue (formation professionnelle) ainsi que la supervision pédagogique effectuée par les organismes compétents permettent de vérifier l'immatriculation et les diplômes du personnel et de procéder aux contrôles de santé requis.

Financement : Les dépenses consacrées aux écoles maternelles accueillant les enfants de 3 à 6 ans représentent 0.79 % du PIB. Près de 91.7 % de ces dépenses sont couvertes par l'État et 6.2 % par les ménages. Quelque 14.6 % de l'ensemble du budget alloué aux établissements vont aux structures préprimaires, qui accueillent 16.8 % des enfants (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2 005). En Hongrie, 90 % du total des dépenses d'EAJE sont destinées au fonctionnement du service public. Le reste du budget alimente un secteur associatif peu développé, c'est-à-dire les écoles maternelles gérées par des organisations bénévoles et par les églises. Les subventions publiques à l'EAJE revêtent la forme d'enveloppes de l'État central, accompagnées de fonds supplémentaires venant des autorités locales. Au total, l'État central supporte 25 à 30 % des coûts, la municipalité près de 60 % et les 10 à 15 % restants sont à la charge des parents. Dans les faits, les parents ne paient que le prix des repas. Tous les parents reçoivent une aide pour les frais d'inscription, et contribuent donc à hauteur de 10 % environ à l'ensemble des coûts des services d'accueil et à 12 % de ceux de l'éducation préprimaire. En pourcentage du PIB par habitant, les dépenses annuelles des parents pour les services d'EAJE se montent à 8.2 % pour l'accueil des jeunes enfants et à 3.5 % pour l'école maternelle (statistiques officielles hongroises, 2004). Les dépenses publiques par enfant, calculées sur des équivalents temps plein et exprimées en dollars, s'élèvent à 2 758 USD pour les crèches et à 3 475 USD pour les écoles maternelles. Elles ont considérablement augmenté : sur la base d'un indice 100 en 1998, elles atteignent 224 pour les crèches et 172 pour les écoles maternelles. Pour le calcul de ces dépenses, deux catégories de services à temps complet ont été prises en compte : les *bölcsöde* pour les enfants de moins de 3 ans (qui correspondent à des centres d'accueil pour jeunes enfants

et/ou des crèches), et les *óvoda* (l'équivalent des écoles maternelles) pour les enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire.

Personnel et formation : Dans les structures d'accueil des jeunes enfants et des tout-petits, le personnel (puéricultrices et éducateurs) est presque exclusivement composé de femmes. Il a tendance à vieillir (la moyenne est de 41 ans actuellement) et le nombre de candidats aux écoles de formation est en baisse. Entre 1986 et 1996, la proportion des puéricultrices ayant entre 19 et 25 ans a chuté, passant de 18.5 % à 4.1 % (Korintus, « Overview of ECEC in Hungary », *Enfants d'Europe*, n° 10, Edimbourg, 2 005). Les données concernant le nombre de postes à temps plein ou partiel ne sont pas disponibles, mais la plupart du personnel travaille à temps plein. Les deux tiers du personnel des écoles maternelles qui travaillent en contact direct avec les enfants sont des instituteurs ayant fait des études supérieures et 60 % du tiers restant sont des auxiliaires qualifiés. Dans les centres d'accueil des enfants de moins de 3 ans, 90.1 % des puéricultrices (elles n'ont pas de formation d'infirmière) qui travaillent directement avec les enfants sont qualifiées.

Formation requise : Les instituteurs et les auxiliaires des écoles maternelles suivent des formations différentes ; les premiers font des études supérieures, tandis que les seconds sont généralement titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire. Des cursus d'un ou deux ans après la fin du cycle secondaire sont maintenant ouverts. La formation à l'enseignement en école maternelle existe depuis plusieurs décennies, et 98 % des enseignants à ce niveau sont titulaires d'un diplôme sanctionnant trois ans d'études dans un établissement agréé. L'équipe de l'OCDE a pu constater leurs compétences particulières dans les domaines de la musique, ainsi que des activités manuelles et les arts plastiques. Les schémas et l'organisation des formations sont en passe d'être réformés sous l'influence du processus de Bologne, qui vise l'harmonisation des qualifications dans le secteur de l'éducation. La formation de base du personnel des crèches est relevée à l'enseignement post-secondaire, et il est question de l'amener au niveau de l'enseignement supérieur, et beaucoup souhaiteraient la voir intégrée à la formation des enseignants d'école maternelle. En ce qui concerne les écoles maternelles, il est à craindre que le nombre d'heures passées en stage pratique diminue pendant les années de formation et que les nouveaux programmes n'apportent pas un enseignement pédagogique et psychologique suffisant. On peut espérer que la récente intégration des établissements de formation des enseignants dans les universités permettra d'améliorer encore la qualité de la formation des instituteurs de maternelle. Les *dajka* (auxiliaires en école maternelle) accompagnent les enseignants dans leur travail. Ils aident les enfants dans les gestes quotidiens et veillent à la propreté de leur environnement. Aucune qualification spéciale n'est requise pour ces employés, mais s'ils le souhaitent, ils peuvent suivre une formation de 2 200 heures (à 40 % théorique et à 60 % pratique) débouchant sur un diplôme du secondaire mis en place spécialement pour eux.

Conditions de travail : Le temps de travail réglementaire des instituteurs et des auxiliaires est fixé à 40 heures par semaine, bien que le nombre d'heures passées avec les enfants dans la journée ait été ramené de 8 à 7 heures (*Rapport de base sur la Hongrie*, 2004). Le personnel est organisé en équipe, car les écoles maternelles ouvrent généralement 10 heures par jour, de 7 h 00 à 17 h 00. Les horaires des équipes varient, mais l'objectif est d'assurer la présence de l'ensemble du personnel pendant les heures les plus importantes de la journée. Des niveaux minima de formation continue ont été définis pour le personnel des structures d'accueil et des écoles maternelles. Le personnel

d'accueil et les instituteurs en maternelle ont ainsi respectivement droit au moins à 60 et 120 heures de formation pour sept ans d'ancienneté. Les cours suivis doivent être agréés pour que les heures soient comptabilisées dans le temps de travail. Des fonds sont disponibles pour financer les cours qui ont récemment reçu l'agrément. Les centres d'accueil des enfants de moins de 3 ans manquent de personnel. Conjuguée au fait que les écoles spécialisées attirent peu de candidats, en raison du manque de prestige et de la faible rémunération des professions de l'EAJE, cette pénurie va représenter un défi considérable dans les années à venir.

Ratios d'encadrement : La taille maximale d'un groupe dans les structures d'accueil familial de jour est de 7 enfants et le ratio enfants/personnel de 7 pour 2. Dans les *bölcsöde* (crèches), le groupe ne doit pas excéder 12 enfants, avec un ratio d'encadrement de 12 pour 2. Dans les *óvoda* (écoles maternelles), la taille maximale des groupes est fixée à 25. Ces établissements doivent afficher un ratio d'encadrement de 22 pour 2. La réglementation ne précise pas si ces ratios doivent être respectés à tout moment de la journée.

Programmes et pédagogie : Un programme scolaire ou une méthodologie pédagogique spécifiques a été défini pour tous les 3 à 6 ans. Un cursus-cadre a été mis en place à l'échelle nationale pour aider les instituteurs à concevoir leurs programmes, mais les centres sont libres de recourir à d'autres programmes. La révision de 2003 de la loi sur l'éducation contraint les écoles maternelles à revoir leurs programmes et à les adapter aux besoins locaux, en associant très formellement les parents à ce processus. Comme dans les pays scandinaves et d'autres pays d'Europe centrale, un concept de pédagogie intégrée, appelé *nevelés*, régit l'accueil et l'éducation des enfants. Le sens de *nevelés* est proche de celui du verbe « élever » et inclut donc les notions indissociables d'accueil, de pédagogie et d'éducation. Les services doivent offrir un environnement qui réponde aux besoins physiques et psychologiques des enfants, tout en favorisant leur apprentissage et leur développement. Le personnel doit donner la priorité à l'autonomie de l'enfant, ainsi qu'à la création d'opportunités d'apprentissage actif (Korintus, 2 005). Les puéricultrices des crèches ont pour priorité « d'apprendre aux enfants à effectuer des tâches quotidiennes, à prendre confiance en eux et à devenir autonomes », tandis que les instituteurs des écoles maternelles insistent sur « la transmission de valeurs culturelles et la préparation à l'école primaire ».

Suivi, évaluation et recherche : La loi de 2003 sur l'éducation dispose que les écoles maternelles doivent se doter d'un programme d'assurance qualité axé sur l'auto-évaluation. Elle contraint les prestataires (généralement les municipalités) à contrôler le travail et l'efficacité des établissements scolaires publics (écoles maternelles et primaires) une fois tous les quatre ans. Toutefois, l'inspection des écoles maternelles est moins fréquente que celle des écoles primaires.

Participation des parents et de la communauté : La loi de 1993 sur l'éducation définit les droits des parents et requiert leur participation dans l'enseignement en maternelle. La révision de 2003 de cette loi renforce cette obligation. L'élaboration d'une assurance qualité au niveau local, en vertu de cette récente loi, permettra d'associer plus étroitement les familles. En ce qui concerne l'accueil des enfants de moins de 3 ans, la loi n° 31 de 1997 établit également les droits des parents et contraint les *bölcsöde* (centres d'accueil pour enfants) à mettre en place un « forum » traitant des réclamations et des problèmes, en présence de représentants des parents.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2003, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière, notamment :

- *La gestion de l'administration, de la coordination et de la décentralisation* : Deux problèmes majeurs ont contrarié les efforts d'amélioration de l'EAJE : la séparation de l'éducation et de l'accueil des enfants, ainsi que les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des politiques, en raison de la nature extrêmement décentralisée de l'administration hongroise. Les petites localités des régions rurales ou affichant un fort taux de chômage ont du surmonter des obstacles particulièrement importants pour apporter des services d'EAJE de qualité aux jeunes enfants de leur juridiction.
- *La gestion des difficultés d'accès et de qualité :* L'accès aux services est très variable en Hongrie, et il fait fréquemment défaut dans les zones rurales. Les autorités locales ont de nombreuses obligations à remplir, souvent avec des financements insuffisants. En particulier, l'accès des enfants de moins de 3 ans est limité, et l'amélioration de l'accès pour les enfants ayant des besoins éducatifs spécifiques (enfants handicapés, vivant dans des régions insuffisamment desservies, ou les enfants tziganes/roms) fait actuellement partie des points à développer et nécessitant des financements supplémentaires. De plus, le vieillissement, la formation et le statut du personnel des *bölcsöde* sont particulièrement préoccupants. À mesure que l'économie se développe, le recrutement devient problématique, en raison des niveaux de formation et des rémunérations trop faibles pour attirer les jeunes candidats.
- *La gestion de l'insuffisance de la qualité* : L'amélioration de la qualité passe par l'élaboration d'un ensemble de programmes répondant avec finesse aux besoins des divers groupes communautaires, en particulier à ceux des enfants tziganes/roms, et par une plus grande efficacité du recrutement et de la formation du personnel. Cette gestion pourrait encore être favorisée par une attention accrue aux études sur les services à la petite enfance effectuées par les établissements de recherche et d'évaluation hongrois.
- *Le renforcement du financement global :* Les retombées favorables des investissements de la Hongrie dans l'éducation maternelle bénéficient à de nombreux enfants. Toutefois, les critères locaux d'admission ont tendance à léser les enfants issus de milieux défavorisés ou de familles tziganes/roms, malgré des lois nationales strictes en faveur de ces catégories. Bien que les circonstances économiques présentent d'importants défis à relever pour les programmes sociaux et scolaires en Hongrie, les expériences tentées dans d'autres pays appellent à la prudence en ce qui concerne la réduction des budgets des services à la petite enfance. En particulier, les compressions de personnel peuvent considérablement nuire à la qualité des services, et tout spécialement de ceux destinés aux enfants les plus démunis.

Avancées

Des avancées significatives ont récemment eu lieu :

- Le Plan de développement national préparé pour l'UE, proposant d'ouvrir des *bölcsöde* (équivalents des crèches) dans chaque localité comptant au moins 10 000 habitants.
- La révision de 2003 de la loi sur l'éducation, qui contraint désormais les *óvoda* (écoles maternelles) à accepter les enfants tziganes/roms dès l'âge de 3 ans.

- Le remaniement ministériel, en 2004, qui a donné naissance au ministère de la Jeunesse, de la Famille, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances, particulièrement attaché à élargir l'accueil des enfants de moins de 3 ans.
- L'accès aux financements de l'UE, qui a permis l'augmentation des budgets de la formation continue et la construction de nouveaux établissements d'accueil des enfants (*bölcsöde* et *óvoda*).
- L'octroi par l'État de nouvelles dotations et de fonds spéciaux pour le financement des besoins spécifiques de certains enfants dans les *óvoda*.

Irlande

Population : 3.9 millions. **Taux de fécondité :** 1.98. **PIB par habitant :** 33 200 USD. **Enfants de moins de 6 ans** : environ 330 000.

Taux d'activité des femmes : 58 % des femmes (de 15 à 64 ans) ont un emploi, dont 35.1 % à temps partiel (contre 6.9 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant au moins un enfant de moins de 6 ans : Femmes dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans : 51.1 % (OCDE, *Bébés et employeurs*), femmes dont le plus jeune enfant a entre 3 et 6 ans : 52 %.

Congé de maternité et congé parental : 18 semaines de congé de maternité rémunéré, dont 14 semaines payées à 70 % du salaire (plafond imposé) ou indemnité de subsistance de la sécurité sociale. Le congé de maternité peut être suivi de 14 semaines de congé parental non rémunéré.

Durée moyenne du congé parental : 14 semaines.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 13.8 % (2001). **Taux de pauvreté infantile :** 15.7 % après impôts et transferts (UNICEF, 2 005) (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement de l'EAJE : 0.44 % du PIB (0.39 % de fonds publics et 0.05 % de fonds privés) ; 8.5 % du budget de l'enseignement est consacré à l'éducation des enfants de 3 à 6 ans, qui représentent 11.6 % des enfants scolarisés.

Financement par des organismes publics des services pour les enfants de moins de 3 ans et des services périscolaires : 0.07 % en 2002.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : à partir de 4 ans.

Principales catégories de services et durée : Garde d'enfants non réglementée ; crèches et services réglementés de garde en milieu familial, fonctionnant généralement à temps complet ; classes maternelles proposées à la demi-journée aux enfants de 4 à 6 ans dans les écoles primaires ; groupes d'éducation active et services préscolaires privés offrant essentiellement un accueil à la séance. Il n'existe pas de services périscolaires réglementés.

Coût moyen pour les parents : Enfants de moins de 3 ans : le coût moyen des services de garde pour les parents avoisine les 51 % du coût ou les 30 % du revenu disponible d'un foyer à double revenu, sauf dans les structures communautaires subventionnées. De 4 à 6 ans : la matinée en maternelle est gratuite ; les autres services (groupes d'éducation active et services préscolaires) sont payants.

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 3 ans : 10 à 15 % des enfants ont accès à des services réglementés. De 3 à 6 ans : 56 % des enfants de cette classe d'âge sont inscrits dans un établissement préprimaire public.

Désignation et qualifications du personnel principal : Dans le secteur de la garde d'enfants, les qualifications ne sont pas réglementées. Le personnel des structures d'accueil familial, des crèches et des groupes d'éducation active viennent d'horizons très

différents, les uns sans qualifications, les autres ayant suivi des études supérieures. En principe, le personnel d'encadrement est titulaire d'un certificat d'enseignement supérieur du premier degré. Dans le préprimaire, l'enseignement est assuré exclusivement par des instituteurs ayant suivi des études supérieures.

Pourcentage de personnel qualifié : Dans le secteur de la garde d'enfants, aucune qualification n'est requise. On estime à 30 % la proportion de personnel sans la moindre qualification. Dans les services d'éducation à la petite enfance, le personnel principal est composé d'instituteurs titulaires d'un diplôme universitaire.

Ratios d'encadrement : De 0 à 3 ans : variable selon le type de service et l'âge des enfants, mais ces ratios sont réglementés. Pour les enfants de 3 à 6 ans bénéficiant de services hors classes maternelles, ce ratio est de 1 adulte pour 8 enfants. De 3 à 6 ans dans le préprimaire : la moyenne est de 25 enfants pour un enseignant (sans assistant), mais 24 % des enfants sont dans des classes de 30 enfants au moins. Dans le cadre du programme *Early Start* pour les enfants à risque, ce ratio est généralement de 2 adultes (un enseignant et un auxiliaire) pour 15 enfants.

Taille maximale d'un groupe : Enfants de moins de 3 ans : 20 enfants. De 3 à 6 ans : 29 enfants.

Autorités de tutelle

En Irlande, les différents aspects de la politique de la famille et de la petite enfance sont du ressort de sept ministères, trois d'entre eux endossant l'essentiel des responsabilités : le ministère de la Santé et de l'Enfance (DHC – *Department of Health and Children*), le ministère de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme législative (DJELR – *Department of Justice, Equity and Law Reform*) et le ministère de l'Éducation et des Sciences (DES – *Department of Education and Science*). Au sein de l'EAJE, on distingue clairement le secteur de la garde d'enfants et celui de l'éducation. Le DHC et le DJELR participent aux services destinés aux enfants de moins de 3 ans et, en principe, aux services périscolaires. Le DES est chargé du secteur préprimaire, pour les enfants de 4 à 6 ans, aux termes de la loi sur l'éducation (1998), et il assure aussi, ces dernières décennies, le parrainage de certains programmes destinés aux enfants désavantagés ou ayant des besoins spécifiques (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Les services d'accueil des enfants sont régis par une loi de 1991 sur l'accueil des enfants, le *Child Care Act*. Jusqu'à la fin des années 90, le DHC était l'autorité responsable des structures d'accueil des enfants et du financement qui leur était accordé. Il s'occupait principalement des enfants à risque, et notamment des enfants nécessitant une protection. Un accord national entre les pouvoirs publics, les syndicats, les employeurs et les organismes sociaux et communautaires, *Partnership 2000*, a permis d'en élargir le champ. Depuis, la gestion et la prestation des services de garde d'enfants ont été regroupées sous l'égide du DJELR. Pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour l'accueil des enfants (*National Childcare Strategy*), le DJELR a créé, au sein de la Division pour l'égalité, une Direction de la petite enfance, chargée de superviser le programme sur l'égalité des chances en matière d'accueil des enfants (*Equal Opportunities Childcare Programme*) (2000-06). L'Office national de l'enfance (*National Children's Office*) et le Bureau de médiation pour l'enfance (*Office of the Ombusdman for Children*) sont les principaux organismes veillant au respect des droits des enfants, suite à la ratification, en 1992, de la Convention relative aux droits de l'enfant. On ne sait pas encore précisément jusqu'à quel point les approches

fondées sur ces droits ont influé sur les politiques et les services de garde et d'éducation des enfants mis en place (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Le gouvernement a créé en décembre 2005 le Bureau ministériel pour l'enfance afin de faciliter la coordination des politiques consacrées aux enfants et aux jeunes (notamment l'accueil et l'éducation des jeunes enfants, la justice applicable aux jeunes, la protection de l'enfance, la participation des enfants et des jeunes et la recherche sur les enfants et les jeunes). Ce nouveau bureau aura diverses fonctions auparavant dévolues au DHC, au DJELR et au DES.

Une nouvelle Unité de la politique d'éducation des jeunes enfants, formée au sein du DES, partagera les locaux du Bureau ministériel pour l'enfance. Elle aura pour mission de superviser l'élaboration des politiques et la prestation des services d'éducation des jeunes enfants, dans un cadre stratégique général qui sera mis au point avec le Bureau ministériel pour l'enfance.

Ces initiatives ont pour objet de lutter contre le morcellement des processus d'élaboration des politiques et de prestation des services dans ce secteur, ainsi que de répondre directement aux recommandations formulées dans le Livre blanc sur l'éducation des jeunes enfants et dans l'examen par l'OCDE de l'éducation des jeunes enfants en Irlande.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 58.0 %, contre 42.6 % en 1990. Parmi elles, 35.1 % avaient un emploi à temps partiel, contre 6.9 % pour les hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi,* 2 005). Les mères dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans affichaient un taux d'activité de 52 % en 2002, contre 31 % en 1990. Elles occupaient 8 % des emplois à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*).

Congé parental : En 1998, la loi sur le congé parental (*Parental Leave Act)* a créé en Irlande un droit statutaire au congé parental. À présent, les mères peuvent bénéficier d'un congé de maternité de 18 semaines, dont 14 semaines sont indemnisées par le système de protection sociale. Les indemnités dépendent des revenus : elles représentent généralement 70 % des revenus bruts et sont plafonnées à 232.40 EUR par semaine. Par ailleurs, les parents ont droit à un congé parental de 14 semaines pour s'occuper des enfants de moins de 5 ans. Ce congé n'étant pas rémunéré, peu de couples irlandais ont demandé à en bénéficier. Certaines grandes entreprises versent à leurs salariées leur rémunération complète pendant 18 semaines. En compensation, celles-ci leur reversent les indemnités qu'elles reçoivent du système de protection sociale (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Accès et services

Caractéristiques fonctionnelles : Diverse et fragmentée, l'offre de services est répartie sur deux secteurs distincts, la garde d'enfants et l'éducation. Dans le secteur de la garde d'enfants, l'essentiel des services est fourni par des nourrices rémunérées, le plus souvent à leur domicile. Ces services sont généralement disponibles toute l'année et toute la journée, conformément aux besoins des parents. Elles travaillent habituellement « au noir », seules celles s'occupant de plus de trois enfants sont tenues d'en informer les commissions sanitaires. Les centres d'accueil des enfants (pouponnières et crèches) prennent en charge les enfants à partir de 2 à 3 mois et jusqu'à l'âge scolaire. Elles sont la

plupart du temps administrées et gérées par le secteur privé ou, pour les services destinés aux familles les plus modestes, par des organismes relevant de la communauté. Par ailleurs, il existe parfois dans les entreprises des crèches permettant de garder les enfants sur le lieu de travail et quelques haltes-garderies où les enfants sont accueillis de façon occasionnelle. De plus, des groupes d'éducation active et des jardins d'enfants, appartenant la plupart du temps au secteur privé, proposent des services à durée limitée (moins de 3.5 heures par enfant et par jour) pour des enfants en général de 3 à 5 ans. Des groupes de parents et de tout-petits peuvent être rattachés à des crèches et à des pouponnières, et proposer des jeux aux enfants et un soutien ou des échanges sociaux aux parents. Les écoles Montessori, tenues et gérées par le secteur privé, s'adressent aux enfants de 3 à 6 ans. Dans cette vaste gamme de services, on trouve encore les jardins d'enfants en langue irlandaise (*Naionrai*), également destinés aux enfants de 3 à 6 ans. Dans le secteur éducatif, l'éducation préprimaire, dispensée dans une structure spécialisée, est publique, universelle et gratuite. Il existe quatre types de services : des classes maternelles en matinée dans les écoles primaires, pour les enfants de 4 et 5 ans, dans un petit nombre d'écoles, des aménagements pour les enfants présentant des besoins particuliers, des programmes préscolaires pilotes spécifiques, et des établissements préscolaires pour les enfants du voyage.

De 0 à 3 ans : Les données de l'Institut irlandais de recherche économique et sociale (*Economic and Social Research Institute*) (1998) montrent que 38 % des parents d'enfants de moins de 4 ans font appel à des services de garde payants. En revanche, une mère travaillant à temps complet sur cinq et 47 % des mères travaillant à temps partiel ont recours à des arrangements informels avec leur conjoint, leur famille, leurs amis ou leurs voisins (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002). En réunissant les données disponibles, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a estimé que 10 à 15 % des enfants de moins de 3 ans bénéficiaient de services à la demi-journée ou à la journée subventionnés par l'État.

De 3 à 6 ans : Tous les enfants de 5 ans et un peu plus de la moitié des enfants de 4 ans fréquentent les classes maternelles intégrées aux écoles primaires (OCDE, 2002). Le nombre d'enfants de 3 ans inscrits dans ces classes est faible (environ 4 %). À 56 %, le taux d'accès global pour les 3 à 6 ans est l'un des plus bas d'Europe. Les petites sections (pour les enfants de 4 ans) et les grandes sections (pour les enfants de 5 ans) fonctionnent généralement de 9 heures à 14 heures.

Prise en compte des enfants présentant des besoins spécifiques : La plupart des mesures visant à compenser les retards éducatifs sont du ressort du DES, qui possède des établissements préscolaires destinés aux enfants de milieux défavorisés et aux enfants présentant des besoins éducatifs particuliers. Dans les zones défavorisées, certains centres de garde d'enfants reçoivent des aides par le biais du programme européen d'égalité des chances en matière d'accueil des enfants (EOCP – *Equal Opportunities Childcare Programme*), d'autres à travers les commissions sanitaires (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Enfants handicapés : Il n'existe pas de programme national prévoyant une intervention des organismes publics en faveur des enfants handicapés dès leur naissance. Lorsque c'est possible, ces enfants doivent être admis dans les classes maternelles normales (à partir de 4 ou 5 ans), mais selon les enseignants, les aides ne sont pas suffisantes pour offrir un accès adapté. À l'exception des enfants atteints de problèmes de vue ou d'audition, le DES ne s'occupe pas de la grande majorité des enfants de plus de 4 ans souffrant d'un handicap. À peine plus de 2 % des enfants présentant des besoins particuliers sont dans

des structures primaires classiques où ils peuvent bénéficier d'un enseignement périodique avec un enseignant spécialisé. Selon les experts et les organismes bénévoles qui se consacrent à ce problème, les principales urgences sont la définition d'un droit prioritaire aux services pour ces enfants et leur intégration.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Depuis le lancement de la Stratégie nationale contre la pauvreté (*National Anti-Poverty Strategy*), de nombreuses initiatives sont mises en œuvre pour aider les enfants issus de familles et de quartiers défavorisés. Le programme *Early Start* portant sur l'éducation initiale s'appuie sur une évaluation des capacités cognitives, linguistiques et motrices des enfants des petites sections des classes maternelles. Toutefois, les premiers résultats ne sont pas probants, peut-être en raison d'une participation irrégulière, d'un encadrement inadéquat et d'une formation du personnel insuffisante, entraînant une pédagogie inadaptée ou mal ciblée. Cette initiative n'a pas été étendue depuis sa mise en place, en 1996.

Établissements préscolaires pour les enfants du voyage : Les enfants du voyage sont parmi les plus pauvres d'Irlande. Ils font l'objet de discriminations et, pour des raisons pratiques, il leur est difficile de suivre l'école de façon régulière. Une cinquantaine de centres ont été créés pour eux, la plupart du temps par des organismes bénévoles, le DES finançant 98 % du salaire des enseignants et des frais de transport. Ces centres proposent des activités ludiques fondées sur des stratégies d'apprentissage actif destinées à développer les compétences cognitives, linguistiques et sociales. Ils sont séparés du système de l'école primaire et emploient rarement des enseignants ayant suivi une formation complète. L'un des aspects positifs du système est que les auxiliaires sont souvent issus de la communauté du voyage. Mais la nécessité d'employer des enseignants issus de cette communauté et parfaitement formés n'a pas encore été envisagée.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : La nécessité de permettre à tous les enfants, sans distinction, d'accéder à des services d'EAJE adaptés est généralement acceptée. Selon le recensement national sur la garde d'enfants, toutefois, moins d'un quart des services ont inscrit les principes d'égalité des chances et de non-discrimination dans leur règlement. Comme pour les enfants du voyage, les organismes bénévoles recommandent vivement que les enseignants, les enfants et les adultes reçoivent une formation contre les discriminations.

Qualité

Agrément et réglementation : La garde d'enfants est réglementée par les *Child Care (Pre-School Services) Regulations* de 1996 et par les amendements correspondants (1997). Les services préscolaires, les crèches, les pouponnières, les groupes d'éducation active, les services d'accueil de jour et autres services hors des écoles primaires sont supervisés par les commissions sanitaires régionales (*National Health Boards*) (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002). La réglementation sur la garde d'enfants a pour but de garantir la santé, la sécurité et le bien-être des enfants d'âge préscolaire. Elle ne porte pas sur les problèmes de qualité, notamment les qualifications du personnel, les programmes ou la pédagogie. Les inspections annuelles dépendent de la disponibilité du personnel et du nombre de demandes reçues. Les inspecteurs du ministère de la Santé ne sont pas tenus de suivre une formation particulière pour inspecter les centres de la petite enfance. Actuellement, une révision de la réglementation vise à inclure un système de convocation facultative et de soutien pour les personnes chargées de la garde d'enfants. Dans les écoles primaires, les *Early Start Units* sont inspectées conformément aux procédures du système éducatif, par

des inspecteurs ayant reçu une formation d'enseignant du préprimaire ou au-delà (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Financement : Les dépenses publiques destinées aux institutions d'enseignement préprimaire représentent environ 0.39 % du PIB. Pour l'accueil des enfants, les fonds disponibles s'élèvent à 436.7 millions EUR (580 millions USD) pour 2000-06, dont 27 % de fonds publics et 73 % de fonds européens (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002). Les services d'accueil étant essentiellement privés, les droits acquittés par les parents constituent la principale source de financement. Le coût pour les parents est parmi les plus élevés d'Europe : il représente en moyenne plus de 30 % du revenu disponible pour un salarié moyen (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002). En outre, selon des rapports récents, le coût de l'accueil des enfants augmente beaucoup plus vite que l'inflation.

Recrutement et ratios d'encadrement : Dans le secteur de l'accueil des enfants, la qualité et la durée des formations sont très variables, mais de nombreuses personnes (en particulier parmi les nourrices) n'ont suivi aucune préparation formelle. On ne connaît pas actuellement le pourcentage de personnel qualifié travaillant dans ce secteur, mais on estime à environ 30 % le personnel sans la moindre qualification. Les ratios d'encadrement dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants sont réglementés et paraissent conformes aux normes internationales. Le secteur de l'éducation emploie des instituteurs ayant suivi une formation, qui ne sont généralement guère (voire pas du tout) spécialisés dans la petite enfance. Dans le préprimaire (4 et 5 ans), le ratio enfants/personnel est en moyenne de 25 pour 1. Selon les chiffres du *Rapport de base sur l'Irlande* (2002), 24 % des enfants des maternelles sont dans des groupes d'au moins 30 enfants, encadré par un enseignant sans auxiliaire. De tels ratios rendent la tâche extrêmement difficile pour le corps enseignant. Par ailleurs, ils ne favorisent pas la prise d'initiative par les enfants et ne permettent pas aux enseignants d'apporter une attention individuelle à chacun d'eux.

Formation : Jusqu'à une date récente, l'État s'impliquait peu dans les services à la petite enfance, ce qui a favorisé un niveau de formation globalement bas et une offre irrégulière de formations pour le personnel des services de garde d'enfants, un secteur où l'on compte de nombreuses personnes sans qualifications mais avec une grande expérience (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002). Il existe des qualifications très diverses, depuis les enseignants formés aux méthodes Froebel et Montessori selon les normes internationales au personnel des services de garde sans qualification formelle sur le développement de l'enfant. Des cours de formation en éducation à la petite enfance, dispensés après le *Leaving Certificate*, qui sanctionne la fin des études, ont également été développés. La *National Childcare Strategy* a récemment induit la mise en place d'un cadre de formation à travers le *Model Framework for Education, Training and Professional Development in the Early Childhood Care and Education Sector* (données officielles, 2002). Les instituteurs sont formés dans des écoles normales financées par l'État, où ils préparent généralement le diplôme de *Bachelor of Education*. Toutefois, seuls certains programmes accordent une large place à l'éducation à la prime enfance.

Conditions de travail : Les emplois dans les services d'accueil des enfants se caractérisent par le manque de reconnaissance, un faible niveau de salaire et un fort taux de rotation du personnel. Les travailleurs de la petite enfance ne bénéficient pas d'une représentation syndicale. Deux études de 1999 sur le personnel des crèches ont montré que l'échelle des salaires allait de 8 900 à 17 000 EUR par an pour les éducateurs débutants et de 11 900 à 24 000 EUR pour les éducateurs chevronnés (*Rapport de base sur l'Irlande*, 2002).

Dans les commissions sanitaires, les échelles correspondantes vont de 24 851 à 32 621 EUR pour les simples salariés et de 35 178 à 42 430 EUR pour l'encadrement. Toutefois, le cadre modèle récemment mis en œuvre (voir plus haut) offre des perspectives de développement professionnel et d'évolution de carrière. Il prévoit la reconnaissance et l'accréditation de l'apprentissage par l'expérience, ainsi que le développement de voies d'accès à des qualifications formelles. Pour les enseignants, les conditions de travail sont bien meilleures. L'échelle de salaires dans le primaire va de 23 096 à 44 891 EUR par an. La journée et l'année de travail sont plus courtes (la journée commence généralement à 9 heures et se termine en début d'après-midi, et ce uniquement pendant l'année scolaire) que dans les services d'accueil des enfants où un employé à plein temps travaille généralement 9 heures par jour, 11 mois par an. Les enseignants de maternelle sont représentés par un syndicat (*Irish National Teachers Association*). Aucun règlement n'oblige le personnel à suivre des programmes annuels de développement ou de formation.

Programme et pédagogie : L'approche des programmes d'enseignement est très différente dans les services d'accueil, les établissements préscolaires (éducation préscolaire privée) et les services préprimaires publics. Certains établissements adoptent les méthodes d'apprentissage préconisées par des pédagogues, notamment High/Scope, Montessori et Steiner. Dans le secteur public, les *Curriculum Guidelines for Good Practice in Early Start* définissent les contenus et la pédagogie pour les programmes d'éducation préscolaire. Un Conseil national pour les programmes pédagogiques et l'évaluation (NCCA – *National Council for Development and Assessment*) développe actuellement un cadre facultatif pour l'apprentissage préscolaire (*Framework for Early Childhood Learning)*. De son côté, le Centre pour le développement et l'éducation de la petite enfance (CECDE – *Centre for Early Childhood Development and Education*) est en train de définir des objectifs d'apprentissage pour les enfants de 0 à 6 ans. Ces nouveaux éléments doivent faire le lien avec les exigences du DHC définies dans les *Child Care Regulations*.

Contrôle, évaluation et recherche : L'une des mesures proposées par le Livre blanc sur l'éducation à la petite enfance porte sur la mise en place de normes de qualité minimum pour certains domaines non couverts par les *Child Care (Pre-School) Regulations* et, pour d'autres, sur la définition de pratiques exemplaires. Les établissements proposant des services de développement ou d'éducation et recevant une aide financière de l'État devront obligatoirement se conformer à ces normes. Les établissements non financés par l'État pourront les adopter de leur propre initiative et demander le label *Quality in Education* (QE). Mis au point par le CECDE, ce label (ou son équivalent) portera sur les programmes pédagogiques, les méthodologies, les qualifications du personnel et la formation. Cette initiative devrait faire prendre conscience de la nécessité de mettre en place des normes de qualité, aussi bien pour améliorer les services que pour guider le choix des parents. Il a été proposé que des visites d'inspection et d'évaluation soient effectuées pour vérifier que les normes de qualité sont bien respectées. Il reste quelques difficultés à surmonter, notamment comment seront mis en œuvre dans les services aux jeunes enfants la notion et les objectifs de qualité. En effet, les grands axes définis, par exemple, par l'*American National Education Goals Panel* (NEGP) pour l'éducation en jardin d'enfants (santé et développement physique, bien-être affectif et compétences sociales, approche positive de l'apprentissage, capacités de communication, cognition et connaissances générales), n'occupent pas toujours la même place dans les services classiques (NEGP, *Getting a Good Start in School*, Government Printing Office, Washington, DC, 1997).

Participation des parents et de la communauté : Aux termes de la loi, les parents sont représentés dans les conseils des écoles primaires et peuvent former des associations de parents, même s'il n'en existe pas au niveau national pour les maternelles. Nouvellement créé, le *Centre for Early Childhood Development and Education* (CECDE) devrait faciliter les stratégies visant à renforcer la participation des parents qui, par tradition, n'est pas très développée dans le secteur éducatif irlandais. Au niveau des comtés, les comités pour l'accueil des jeunes enfants comprennent au moins un représentant des parents et prévoient la participation des parents dans la gestion des services communautaires. Les données recueillies lors du recensement national sur l'accueil des enfants indiquent que la notion de participation active des parents n'est pas vraiment ancrée dans les mentalités. Moins de la moitié (40 %) des établissements ont une stratégie de développement de l'engagement des parents, et seulement 19 % l'ont inscrite dans les textes.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2004, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects réclamant une attention politique particulière, notamment :

Coordination des ministères, des organismes et des moyens : Afin d'assurer la cohérence des politiques menées et un financement efficace des objectifs prioritaires, les examinateurs de l'OCDE ont notamment demandé d'étudier les propositions suivantes :

- Réunir les politiques de l'éducation et de l'accueil des enfants sous l'égide d'un même ministère ou organisme désigné.
- Formuler un programme national pour le développement des services à la petite enfance.
- Décentraliser la planification et la gestion des services d'EAJE et les confier à des organismes ou des comités fédérés au niveau national.

Amélioration de l'accès général : Parmi les mesures proposées pour améliorer l'accès aux services, on peut citer :

- L'extension du congé parental rémunéré à un an à compter de la naissance de l'enfant.
- L'augmentation du nombre de places pour les enfants de plus de 1 an via l'agrément de nourrices ayant suivi une formation et la distribution de subventions.
- La suppression des obstacles financiers pour les familles à revenus faibles ou modestes.
- L'amélioration de l'aide aux parents et de leur éducation, par le biais de services locaux de planification professionnelle et de gestion organisés au niveau des comtés.
- Le droit à une place dans un service d'éducation préscolaire gratuit et agréé pour tous les enfants à compter de leur quatrième anniversaire.
- Le développement d'un service éducatif (en matinée) financé par les organismes publics pour tous les enfants de 3 ans.
- L'extension du programme d'éducation préscolaire aux zones où la demande est suffisante.
- Une accréditation et une aide financière pour tous les organismes bénévoles, communautaires et privés offrant des programmes de qualité.

Amélioration de l'accès pour les enfants présentant des besoins éducatifs supplémentaires : Devant le nombre d'enfants présentant des besoins éducatifs spécifiques, il est urgent d'examiner et de mettre en œuvre les recommandations du Forum national en faveur des

enfants présentant des besoins particuliers, et notamment de proposer le plus tôt possible aux enfants défavorisés des programmes intensifs de qualité.

Amélioration de la qualité de l'EAJE : Parmi les propositions à considérer, on peut citer :

- L'élaboration d'un cadre qualitatif commun pour les programmes dans des structures spécifiques, et la définition concertée de normes de services.
- La mise en place d'un programme facultatif d'agrément et d'amélioration de la qualité pour les prestataires de services.
- La restructuration des classes maternelles afin de favoriser l'autonomie, la qualité et la responsabilité.
- La réévaluation de la formation initiale pour les services à la petite enfance, à tous les niveaux.

Financement des nouvelles mesures : Les mesures financières préconisées portent non seulement sur une augmentation des fonds alloués à la petite enfance, mais également sur un partage plus équitable des budgets entre les ministères, les parents et le secteur privé. Parmi les mesures proposées, on peut citer :

- Une augmentation sensible des budgets des ministères chargés des services à la petite enfance.
- La mise en commun des ressources et le partage des coûts entre les ministères.
- Le transfert des fonds pour l'éducation vers des services d'EAJE de qualité.
- Une coordination des stratégies au niveau central pour un bon rapport coût-efficacité.
- Un partage des tâches avec les organisations bénévoles, les organismes communautaires et les entreprises privées.
- La mobilisation du secteur des entreprises.
- L'examen des mécanismes internationaux de financement.

Italie

Population : 58 145 360 (ISTAT). **Taux de fécondité :** 1.30. **PIB par habitant :** 25 377 USD (OCDE, 2002). **Enfants de moins de 6 ans :** 3 842 256 (ISTAT – estimation centrale 1-1-2004).

Taux d'activité des femmes : 50.6 % des femmes de 15 à 64 ans travaillent, dont 28.8 % à temps partiel, contre 5.9 % des hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2 005).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) : Mères d'enfants de 0 à 3 ans : 45.2 % (EUROSTAT) ; mères d'enfants de moins de 6 ans : 53 %.

Congé de maternité et congé parental : 5 mois de congé de maternité obligatoire habituellement rémunéré à 100 % du salaire. Les deux parents sont en droit de prendre un congé pendant la première année de l'enfant, et chaque parent peut prendre jusqu'à 10 mois de congé parental jusqu'à ce que l'enfant atteigne ses 8 ans.

Durée moyenne du congé parental : Données actuellement non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 24.4 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile** : 16.6 % après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Principales catégories de services et durée : *Nidi d'infanzia*[1] pour les enfants de 3 mois à 3 ans, ouverts de 8 à 12 heures chaque jour. *Scuole dell'infanzia* (loi n° 53 du 28 mars 2003, article 2, lettre e) destinées aux enfants de 3 à 6 ans, ouvertes pendant l'année scolaire, avec des horaires flexibles, allant d'un minimum de 875 à un maximum de 1 700 heures par an (dans la plupart des cas de 8 h 30 à 16 h 30). Services intégrés – haltes-garderies, centres pour les enfants et leur famille, services à domicile – en complément des services d'EAJE. Outre 732 services intégrés[2], un nombre croissant de dispositifs pilotes récents (à domicile et chez des prestataires privés) enrichissent et diversifient l'offre.

Principaux prestataires de(s) services d'EAJE : L'État gère 55.2 % des écoles, les 44.8 % restants relevant des prestataires hors État (les écoles ne relevant pas de l'État sont celles gérées par les communes, les écoles confessionnelles et les établissements privés). La réforme récente vise à « généraliser les dispositifs éducatifs et la possibilité de fréquenter les *scuole dell'infanzia* et à favoriser la diversification des prestataires afin de répondre aux besoins divers des familles, et de surmonter progressivement la rigidité des prestations (Décret du gouvernement du 19 février 2004, n° 59, article 1, point 2). La poursuite de l'expansion, plutôt que l'équilibrage de la répartition, a confirmé la diversification, au niveau national, entre les localités et les régions (Fortunati, *op cit.*, p. 19).

1. Le terme est tiré de *I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0 à 3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Florence, Istituto degli innocenti, 2002.
2. Aldo Fortunati, *I servizi educativi per la prima infanzia come risorsa ed opportunità per bambini e genitori: tendenze e prospettive*, in *Cittadini in Crescita*, 2004, pp. 18-29.

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS II : ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL – ISBN 978-92-64-03547-8 – © OCDE 2006

Financement des services éducatifs préprimaires (niveau 0 de la CITE) : 0.44 % du PIB (0.39 % public et 0.05 % privé) ; 8.5 % du budget de l'éducation sont consacrés aux 3 à 6 ans, qui représentent 12 % des inscriptions à l'école. Dans les *scuole dell'infanzia* municipales et confessionnelles, les coûts salariaux sont financés par l'État (données actuellement non disponibles).

Coût unitaire par enfant (en PPA) **:** 5 445 USD (établissements publics uniquement) (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2 005).

Coût moyen pour les parents : Enfants de 0 à 3 ans : les droits d'inscription sont calculés en fonction du niveau des revenus des parents, mais sont plafonnés au maximum à 18 % des coûts. Enfants de 3 à 6 ans : le service est gratuit pour les structures municipales et d'État, à l'exception des repas et des prestations supplémentaires.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À l'âge de 3 ans pour les *scuole dell'infanzia* d'État et municipales ; pour tous les enfants atteignant l'âge de la scolarité obligatoire.

Taux d'accès aux services réglementés : Enfants de 0 à 3 ans : 18.7 %. Enfants de 3 à 4 ans : 98.1 %. Enfants de 5 à 6 ans : 100 %. (Recensement ISTAT, 2001).

Désignation et qualifications du personnel principal : *Insegnante* (enseignant) dans les *scuole dell'infanzia* après 4 années d'études universitaires ; *educatrice* (éducateur) dans les *asili nidi*, après des études secondaires professionnelles.

Ratios d'encadrement : Accueil de jour : 3:1. Dans les *asili nidi* : 7:1. Dans les *scuole dell'infanzia* : 20 enfants pour 2 enseignants (s'il y a des enfants handicapés), 25 enfants (en général), 28 enfants (dans des cas exceptionnels), plus un auxiliaire (pour les enfants ayant des besoins particuliers) et un professeur de religion.

Taille maximale d'un groupe : *Asilo nido* : 10 enfants ; *scuola dell'infanzia* : au maximum 25 enfants. Étant donné qu'à certains moments de la journée, on dénombre plusieurs enseignants dans une classe, il est possible de former des groupes avec un nombre d'enfants variable pour les activités en laboratoire, l'exploration, la recherche et les jeux de plein air.

Autorités de tutelle

En Italie, la responsabilité des politiques d'EAJE est répartie suivant le niveau de l'administration, le type de service proposé et l'âge des enfants concernés. Le ministère de l'Éducation chapeaute les *scuole dell'infanzia*, qui accueillent des enfants de 3 à 6 ans. Ce ministère supervise l'orientation pédagogique et se charge de l'inspection de la qualité ainsi que de l'évaluation du système de la *scuola dell'infanzia*.

La loi n° 62 du 10 mars 2000 a radicalement révisé le cadre législatif de l'EAJE. Après son entrée en vigueur, la plupart des *scuole dell'infanzia* ne relevant pas de l'État ont demandé, et obtenu, la reconnaissance de leur égalité de statut *(parità scolastica)*. Les *scuole paritarie* ne sont pas placées sous la responsabilité de l'État, et englobent les établissements gérés par les autorités locales, depuis la *scuola dell'infanzia*. Elles suivent les orientations pédagogiques générales et répondent aux demandes éducatives des familles, tout en respectant des critères de qualité et d'efficacité (loi n° 62 du 10 mars 2000, article 1, paragraphe 2). Elles doivent en particulier élaborer un projet éducatif conforme aux principes de la Constitution italienne, s'être dotées d'un projet éducatif (POF) conformes à la réglementation et aux dispositions en place, disposer d'organes collectifs reposant sur une participation démocratique, admettre tous les enfants pour lesquels les parents

sollicitent une inscription, appliquer la réglementation en vigueur concernant les enfants handicapés et défavorisés et employer un personnel enseignant pleinement qualifié, selon des contrats individuels alignés sur les conventions collectives nationales en vigueur dans le secteur (loi n 62 du 10 mars 2000, article 1, paragraphe 4).

Les régions et les municipalités sont responsables des *asili nidi,* qui accueillent les enfants de 3 mois à 3 ans. Au niveau local, en réponse à la demande de la population, les municipalités peuvent proposer et gérer des services qu'elles financent en partie. Les services de santé maternelle et infantile, l'accueil des nourrissons et des tout-petits, l'aide sociale à l'enfance, ainsi que les services sociaux connexes, relèvent dans une large mesure des autorités régionales et locales. La région complète les budgets municipaux en répartissant la contribution de 1 % des employeurs aux fonds sociaux (consacrés, en principe, aux nourrissons et aux tout-petits). Les autorités locales doivent également financer les bâtiments. Les organes directement responsables des *scuole dell'infanzia* organisent des activités de formation continue à l'intention du personnel :

- L'État, via les instituts régionaux de recherche pédagogique (*Istituti Regionali di Ricerca Educativa* – IRRE) et l'Institut national de documentation pour l'innovation et la recherche pédagogique (*Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa* – INDIRE).
- Les municipalités, les structures confessionnelles et les entités privées (y compris par des initiatives engagées par leurs associations).

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans s'établissait à 50.6 %, contre 44.0 % en 1990. Quelque 28.8 % travaillaient à temps partiel, contre 5.9 % pour les hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2 005). Les mères dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans affichaient un taux d'activité de 53 % en 2002, et représentaient 29 % de l'emploi à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*). En 2004, les mères dont le plus jeune enfant avait moins de 3 ans affichaient un taux d'emploi de 45.2 % (EUROSTAT).

Congé parental : L'Italie offre 5 mois de congé de maternité obligatoire, avec protection de l'emploi, rémunéré par la caisse de sécurité sociale à 80 % du salaire. Les fonctionnaires en congé de maternité reçoivent 100 % de leur salaire, et dans le privé, de nombreuses conventions collectives imposent à l'employeur de compléter la prestation versée par l'assurance sociale par un complément couvrant les 20 % de salaire restants. Les mères travaillant à temps plein ont également droit à deux heures de repos par jour durant la première année de leur enfant, et ce repos peut effectivement raccourcir leur journée de travail de deux heures s'il est pris en une seule fois. Depuis 2000, l'un ou l'autre parent peut prendre jusqu'à 10 mois de congé à tout moment, jusqu'aux 8 ans de l'enfant. L'État aide les employeurs pour qu'ils proposent des opportunités d'emploi à temps partiel aux parents à l'issue d'un congé. Les petites entreprises, qui ont besoin de remplacer un salarié en congé, peuvent bénéficier d'un allègement fiscal.

Accès et services

On trouve en Italie trois grandes catégories de dispositifs qui ciblent les enfants en fonction de leur âge :

Les *nidi d'infanzia* (l'équivalent des crèches) accueillent essentiellement les enfants de 3 mois à 3 ans, et sont ouverts de septembre à juin/juillet. Ces dernières années, ces

structures se sont multipliées (passant de 2 180 en 1992 à 3 008 en 2000, soit un bond de 27.5 %), tout comme leur couverture (de 5.8 % en 1992 à 7.4 % en 2000). Le potentiel de services actifs par rapport au nombre d'utilisateurs potentiels a été estimé à 6.75 % en 1992 et 8.6 % en 2000[1]. Alors qu'on dénombrait 146 centres en 1992 (6.7 %, sur un total de 2 180), les prestataires ne relevant pas de l'État étaient 604 en 2000 (20.1 % du total de 3 008). Les *nidi* ne sont pas répartis de manière homogène sur le territoire national et la disponibilité des places varie : les régions du Nord totalisent 59.3 % des places, les régions centrales 25.4 %, et les régions méridionales, plus les îles, 15. 3 % (*op. cit.*, p. 41). Ces centres peuvent recevoir les enfants du 1er septembre au 31 août, mais la plupart (36 %) sont ouverts de 45 à 48 semaines, 34 % pendant 40 à 44 semaines, environ 20 % pendant 49 semaines ou plus et 105 fonctionnent pendant 39 semaines (*op. cit.*, p. 72). Ils sont ouverts du lundi au vendredi, selon des horaires variables : la majorité (36 %) fonctionnent pendant 11 à 12 heures, 34 % travaillent de 9 à 10 heures, 27 % de 7 à 8 heures et seulement environ 3 % sont ouverts pendant 7 heures (*op. cit.*, p. 73). On dénombre 2 404 (79.9 %) *nidi d'infanzia* publics et 604 (20.1 %) privés (*op. cit.*, p. 127).

Les *scuole dell'infanzia* accueillent les enfants de 3 à 6 ans. La récente réforme de la législation du système scolaire (loi n 53 du 28 mars 2003 et décret du gouvernement n° 59 du 19 février 2004) prévoit la possibilité d'y inscrire – sur une base progressive et expérimentale – les enfants qui atteindront leurs 3 ans avant le 30 avril de l'année scolaire. Cette disposition suppose d'intégrer de nouveaux profils professionnels et de nouveaux aspects organisationnels. À l'heure actuelle, seuls les enfants ayant 3 ans révolus au 28 février sont admis dans les *scuole dell'infanzia* (C.M. n° 90 du 30 décembre 2004). Environ 55.2 % des *scuole dell'infanzia* sont désormais placées sous la responsabilité directe du ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche. La *scuola dell'infanzia* accueille les enfants toute la journée, de 8 h 30 à 16 h 30, de septembre à juin, et les services municipaux prennent habituellement le relais l'été. La fréquentation des *scuole dell'infanzia* d'État et municipales est gratuite, exception faite des repas. Les *scuole dell'infanzia* confessionnelles demandent des frais d'inscription modestes, car leurs services sont subventionnés par la région et l'État. D'autres prestataires privés peuvent demander des frais plus élevés, mais nombre d'entre eux sont en fait des entités à but non lucratif.

Services intégrés : Habituellement, ces services s'adressent aux enfants de 1 à 6 ans, et combinent garde et enseignement. Le 30 septembre 2000, outre les 2 404 *nidi d'infanzia* publics et les 604 privés, on recensait 504 entités publiques de services intégrés pour les 0 à 3 ans et au moins 228 entités privées (31 % du total)[2]. L'enquête sur les services intégrés publics destinés aux enfants de 0 à 3 ans effectue un véritable recensement, mais concernant les services intégrés privés, il se peut que l'estimation ne reflète qu'une petite partie de l'offre effective. La « nouvelle typologie des services » intégrés répond à l'impératif de différenciation de l'offre des *asili nidi* et aux divers besoins des familles, des femmes et des enfants. Il existe trois catégories de services intégrés (*op. cit.*, p. 79). *Les centres pour les enfants et les familles* s'adressent aux enfants de 0 à 3 ans, mais pas exclusivement, puisque les enfants peuvent être accompagnés de leurs parents ou d'autres adultes. Les locaux sont fixes et adaptés, mais pas uniquement ouverts aux enfants. Les activités sont menées sur une base régulière et permanente. *Les haltes-garderies* sont pour les enfants de 18 à 36 mois : les enfants sont admis soit le matin soit l'après-midi, pour une durée maximale de 5 heures par jour. La réglementation prévoit une fréquentation diversifiée, en fonction des besoins des usagers. Des services supplémentaires, tels que les repas et les siestes de l'après-midi, ne sont pas assurés. *Les services éducatifs* pour de petits

groupes d'enfants de moins de 3 ans : ces services sont habituellement assurés par un personnel qualifié, soit au domicile de l'un des enfants, soit à celui de l'éducateur (*op. cit.*, p. 80). Parmi les plus réputés, on peut citer les écoles municipales de Reggio Emilia, qui accueillent les nourissons, les tout-petits et les enfants des maternelles dans le cadre du système éducatif municipal. La demande de places étant supérieure à l'offre, les programmes de Reggio Emilia n'accueillent les enfants qu'à temps partiel sur la journée et la semaine. Les services municipaux peuvent aussi comporter de nouvelles catégories de services, caractérisées par des approches intégrées, intergénérationnelles, incluant des familles et des enfants qui normalement, n'auraient pas l'occasion d'interagir et de se socialiser.

Taux d'accès

De 0 à 1 an : Ce sont le plus souvent les parents qui s'occupent de l'enfant, dans le cadre d'un congé parental. Les parents bénéficient de l'aide informelle (non réglementée) de la famille, ou recourent à un *asilo nido*.

De 1 à 3 ans : 27 % des enfants sont gardés à leur domicile ; 48 % par des proches ou des modes de garde informels ; 15 % par une nourrice à domicile ; 7.5 % dans un *asilo nido* (ouvert toute la journée pendant 11 mois), et 2 % par le père ou la famille (*Rapport de base sur l'Italie*, 1998).

De 4 à 6 ans : 98 % des enfants (suivant la région) fréquentent une *scuola dell'infanzia* dès l'âge de 3 ans, et la couverture nationale atteint plus de 100 % pour les enfants de 5 à 6 ans (le taux d'accès est légèrement supérieur à 100 %, car il inclut les enfants des étrangers non déclarés).

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : En Italie, l'intégration des enfants souffrant d'un handicap dans l'EAJE et les écoles constitue la règle. Ces enfants sont accueillis dans des groupes de taille restreinte, animés par des enseignants spécialisés. Sur l'année scolaire 2004/05[3], on a dénombré 10 084 enfants handicapés inscrits dans les *scuole dell'infanzia* d'État, ce qui représente 1.04 % du nombre total des élèves (968 399). Ces enfants présentent des handicaps divers : 9 270 enfants souffrent de handicaps mentaux et physiques, 299 sont mal voyants et 515 sont malentendants. Il existe 4 898 postes d'instituteurs spécialisés, sans compter les enseignants d'appoint recrutés dans les cas exceptionnels. L'Italie compte par ailleurs 79 370 enseignants (*ibid.*).

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté infantile en Italie s'élève à 16.6 % après impôts et transferts (la moyenne de l'OCDE s'établit à 11.2 %), mais ce chiffre national masque de grandes disparités régionales. Les enfants issus de familles à faibles revenus ou de foyers monoparentaux ont un accès prioritaire aux *nidi d'infanzia*.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : En 2003-04, le taux de fréquentation des *scuole dell'infanzia* d'État et autres par les enfants étrangers représentait 3.83 % du nombre total d'enfants inscrits[4]. Comparé à celui de 2002-03, il a progressé de 0.43 %, confirmant ainsi une tendance de long terme. Sur les 54 947 enfants étrangers inscrits dans les *scuole dell'infanzia*, plus de six sur dix fréquentent une école d'État (64.61 %). Le taux national d'inscription des enfants étrangers dans les *scuole* n'est pas homogène, et s'échelonne entre 6.19 % dans les régions du Nord-Ouest, 6.24 % dans les régions du Nord-Est, 5.4 % dans le Sud et 0.76 % dans les îles (*op. cit.*, p. 35). Les

54 947 enfants étrangers fréquentant les *scuole dell'infanzia* lors de l'année scolaire 2003-04 étaient d'origines diverses : 1 547 de pays de l'Union européenne, 20 435 de pays européens hors UE, 19 584 d'Afrique, 5 084 d'Amérique, 8 216 d'Asie et 81 provenaient d'Océanie ou étaient apatrides (*op. cit.*, p. 42).

Qualité

Agrément et réglementation : En raison de la place importante traditionnellement occupée par les régions dans les services d'EAJE en Italie, le respect des normes et de la réglementation nationales varie d'une région à l'autre. En principe, les écoles primaires d'État, mais aussi les écoles municipales et privées dans certaines localités, sont dirigées par un enseignant responsable. Un petit groupe d'inspecteurs visitent les *scuole dell'infanzia* si nécessaire.

Financement : Les dépenses consacrées aux établissements éducatifs préprimaires s'élèvent à 0.44 % du PIB. Près de 88.8 % sont financées par des sources publiques, et 11.2 % par des sources privées (les ménages). Dans le secteur public, 9 % des dépenses totales allouées aux établissements vont à l'enseignement préprimaire, qui ne rassemble que 12 % des élèves (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2 005). Les *scuole dell'infanzia* (écoles maternelles pour les 3 à 6 ans) sont ouvertes à tous les enfants. La loi prévoit la gratuité de l'accueil dans les *scuole dell'infanzia* d'État[5]. Les droits d'inscription sont fonction du revenu, et plafonnés à 20 % du coût du service. Les *asili nidi* (qui accueillent les enfants de 3 mois à 3 ans) bénéficient également d'un financement public, mais une part des coûts est prise en charge par les parents. Les contributions financières exigées varient suivant les municipalités et les capacités de paiement des parents, et s'échelonnent de 90 à 460 EUR par mois.

Dotation en personnel : La formation initiale de tous les enseignants – de la *scuola dell'infanzia* au deuxième cycle du secondaire – est assurée par les universités, dans des cursus du second cycle *(corsi di laurea specialistica)*. L'accès à ces études est régi par la loi n° 264 du 2 août 1999 (article 1, paragraphe 1) et ses amendements successifs. Le nombre d'étudiants admis à ces cours est fixé par l'article 3 de la loi ci-dessus, en fonction du nombre de postes disponibles estimé dans chaque région (loi n° 53 du 28 mars 2003, article 5, point 1, lettre a). Conformément à l'article 3, paragraphe 2 de la loi n° 341 du 19 novembre 1990, le cursus universitaire « Sciences de l'enseignement primaire » est sanctionné par un examen d'État qui inclut l'évaluation d'un stage pratique d'enseignement effectué dans le cadre de la formation. Cet examen d'État confère un statut d'enseignant qualifié aux candidats souhaitant travailler dans une *scuola dell'infanzia* ou une école primaire. Il permet également aux apprentis enseignants de se faire inscrire sur les listes permanentes du système scolaire (loi n° 53 du 28 mars 2003, article 5, point 1, lettre g).

Formation requise : La réforme en cours du système de formation constitue une grande initiative d'ampleur nationale. Deux lois ont été votées en 1997/198 afin de relever la qualification des enseignants des maternelles et du primaire au niveau universitaire. Avant cette réforme, les enseignants recevaient une formation de milieu de cycle secondaire, essentiellement dans des établissements catholiques, les *scuole magistrali*, ou d'État. À l'avenir, les coordinateurs des *asili nidi* devront être titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre ans d'études universitaires, et le reste du personnel devra produire un diplôme correspondant à trois années d'études supérieures. Cette réforme n'est pas

achevée : à l'avenir, les instituteurs des *scuole dell'infanzia* devront, eux aussi, être titulaires d'un diplôme universitaire.

La nouvelle législation prévoit une délégation de pouvoir au bénéfice des autorités nationales, qui définiront les règles générales de l'enseignement et les niveaux élémentaires de résultats dans le domaine de la formation professionnelle (loi n° 53 du 28 mars 2003, point 3). Cette législation confirme que les enseignants doivent être formés à l'université (cursus du deuxième cycle), et que le diplôme universitaire obtenu, qui englobe l'évaluation d'un stage pratique, confère le statut d'enseignant qualifié. Les enseignants spécialisés (auxiliaires de l'instituteur) peuvent être admis aux cours universitaires de « sciences de l'éducation primaire » (article 3, paragraphe 2, de la loi n° 341 du 19 novembre 1990), dans certaines conditions : ils doivent réussir les tests d'entrée, être titulaires d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire et obtenir des unités de valeur sur la base de leur parcours d'apprentissage (théorie et pratique) ainsi que des examens validés pour l'obtention du diplôme de spécialisation en deux ans, qui débouche sur le titre d'enseignant spécialisé.

Conditions de travail : Les instituteurs des *scuole dell'infanzia* reçoivent actuellement la même rémunération que ceux du primaire et travaillent dans de bonnes conditions. L'État leur fournit de nombreuses occasions de formation continue. Le personnel des *asili nidi* est nettement moins bien loti. Bien que d'un niveau de formation égal, il est moins bien rémunéré, travaille davantage dans la semaine et, dans certains cas, a moins de possibilités de se former en cours d'emploi que les enseignants des *scuole dell'infanzia*.

Ratios d'encadrement : Taille maximale d'un groupe dans les *asili nidi* : 10 enfants. Les ratios établis sont de 7 pour 1 dans le *nido*, de 8 pour 1 dans les services complémentaires fournis en dehors du domicile, et de 3 pour 1 pour les services à domicile. Les ratios sont plus élevés dans les *scuole dell'infanzia* d'État : 20 enfants (en présence d'enfants handicapés), 25 enfants (cas général), 28 enfants (dans les cas exceptionnels) pour 2 enseignants (personnel double, si la semaine de travail compte plus de 25 heures), plus un auxiliaire (instituteur spécialisé) et un professeur de religion.

Programmes et pédagogie : Les directives nationales pour les projets éducatifs personnalisés dans les *scuole dell'infanzia*[6] définissent les niveaux de résultats élémentaires que les *scuole dell'infanzia* du système national d'éducation doivent obtenir pour garantir les droits individuels, sociaux et civils des enfants à une éducation et une formation de qualité. Elles excluent les approches pédagogiques cherchant à anticiper l'apprentissage formel et définissent les éléments essentiels de l'enseignement : relations personnelles entre pairs et avec les adultes ; priorité au jeu, sous toutes ses formes et expressions ; grande place accordée aux activités manuelles productives et expériences du contact direct avec la nature, les choses, les matières, l'environnement social et la culture (*op. cit.*, p. 2).

Les directives nationales énoncent les objectifs généraux du processus pédagogique : développement de l'identité personnelle, de l'autonomie et des compétences. Elles classent également des objectifs d'acquisition pédagogique spécifiques dans quatre catégories : 1) soi et les autres ; 2) le corps, le mouvement et la santé ; 3) recevoir et produire des messages ; 4) explorer, connaître et planifier (*op. cit.*, pp. 4-5). Lors de l'étape suivante, les instituteurs doivent élaborer des unités d'apprentissage fondées sur les objectifs pédagogiques généraux, et qui transforment les capacités de chaque enfant en compétences. Appliquées avec le degré de différenciation éventuellement requis pour certains enfants, ces unités d'apprentissage forment le projet éducatif personnalisé, qui

est à la disposition des familles et constitue un document important pour le développement du carnet de compétences individuel (*op. cit.*, p. 6). Pendant toute la scolarité au sein des *scuole dell'infanzia*, les compétences acquises par chaque enfant sont consignées dans un carnet comportant une description succincte des cours suivis et des progrès accomplis, une illustration standard mais pertinente de son travail, renseignant les parents sur les moyens, les méthodes et le calendrier pédagogiques, ainsi qu'une description de ses intérêts, de ses aptitudes et de ses aspirations individuelles (*op. cit.*, p. 7).

Les scuole dell'infanzia sont *autonomes* sur le plan de la gestion et des méthodes pédagogiques[7]. Elles s'attachent à constituer des laboratoires ou des groupes de recherche et à organiser le travail des enfants en fonction des besoins individuels d'apprentissage (par classe/interclasse, par niveau, par tâche, ou par choix)[8]. Les autorités nationales ont fait preuve d'une souplesse accrue en permettant que les programmes soient élaborés selon les orientations pédagogiques de l'établissement. Cette autonomie a conduit à des programmes novateurs qui ont été très bien accueillis en certains endroits (comme à Reggio Emilia, Pistoia et Milan), mais beaucoup moins bien perçus dans d'autres. Les services des *asili nidi* ne font l'objet d'aucune directive nationale. Dans certaines localités, des projets municipaux et régionaux définissent des orientations pour les programmes et la pédagogie.

Suivi, évaluation et recherche : En raison des vastes pouvoirs discrétionnaires des autorités locales, les districts appliquent leurs propres critères d'admission et élaborent leurs propres examens pour le recrutement des enseignants, leur propre formation en service et leurs propres approches pédagogiques. L'innovation et la recherche y sont déployées dans des proportions très variables. Les régions de Lombardie, Émilie Romagne et Toscane contribuent dans une large mesure aux progrès des programmes d'EAJE. Les *nidi d'infanzia*, les services intégrés et les *scuole dell'infanzia* privées, confessionnelles et municipales, y ont toujours bénéficié d'une grande autonomie. Avec la législation récente[9], les établissements d'État, y compris les *scuole dell'infanzia,* peuvent se gérer de manière autonome, et doivent concevoir et appliquer leur programme d'enseignement dans le cadre des missions et fonctions transférées aux régions et aux autorités locales[10]. Chaque établissement élabore son projet éducatif. Ce projet constitue un document essentiel pour la définition de l'identité culturelle de l'école/de la structure d'accueil. Il expose les activités prévues au programme, hors programme, éducatives et organisationnelles adoptées par chaque école en toute autonomie (article 3). Les établissements d'enseignement sont autonomes pour le choix de la méthode pédagogique (article 4), l'organisation (article 5), la recherche, l'expérimentation et le développement (article 6).

Outre le renforcement de l'autonomie pour la gestion et les méthodes pédagogiques, la réforme du système scolaire introduit un nouveau professionnel au sein de la *scuola dell'infanzia* : l'enseignant coordinateur de l'équipe pédagogique, qui opère dans une ou plusieurs écoles de la même zone (si une école compte moins de trois classes). Cet enseignant est chargé de favoriser l'harmonie et la cohérence de l'enseignement et du planning organisationnel en concertation avec les familles, les autorités locales et l'enseignant responsable de l'établissement[11]. Ce coordinateur peut également conclure des accords avec les autorités locales sur l'ouverture de classes destinées aux enfants de moins de 3 ans au sein des *asili nidi*, pour toute l'année scolaire ou pour des périodes plus courtes, suivant les projets éducatifs des écoles de la zone concernée (*ibid.*).

Participation des parents et de la communauté : dans les *nidi d'infanzia* et les services intégrés, les comités et les conseils de parents veillent à la gestion sociale des services. De leur côté, les *scuole dell'infanzia* ont mis en place des conseils interclasses depuis plusieurs années : ces conseils regroupent l'ensemble des enseignants et un représentant des parents, pour chaque classe. Les parents des enfants inscrits dans les *scuole dell'infanzia* d'État peuvent être élus au sein des conseils de district *(consigli di circolo)*[12]. Les *scuole dell'infanzia paritare* doivent mettre en place des organes collectifs fondés sur le principe de la participation démocratique (loi n° 62 du 10 mars 2000, article 1, paragraphe 4).

Questions soulevées par l'OCDE

En 2001, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière, notamment :

- *Un oubli relatif des enfants de 0 à 3 ans* : sur le plan de l'intervention de l'État, le dispositif consacré à la petite enfance en Italie se concentre surtout sur les 3 à 6 ans. L'État doit de toute urgence s'impliquer davantage dans la satisfaction des besoins des enfants de moins de 3 ans et de leurs parents.
- La récente prolongation du congé parental rémunéré constitue un progrès significatif. Il conviendrait d'aider davantage les municipalités à faire profiter plus d'enfants de leurs services intégrés, afin de mieux répondre aux besoins de socialisation des nourissons et des tout-petits, même lorsque ceux-ci sont gardés par leurs parents. Outre la multiplication (+27.5 %, de 2 180 à 3 008) des *asili nidi* et l'augmentation de leur couverture (de 5.8 à 7.4 %), la couverture des services intégrés s'améliore également et leur offre est plus diversifiée, grâce aux services à domicile et chez des prestataires privés. De plus, la récente réforme introduit la possibilité d'inscrire des enfants de moins de 3 ans dans les *scuole dell'infanzia* : pour le moment, seuls les enfants atteignant l'âge de 3 ans au plus tard le 28 février de l'année scolaire y sont admis, mais cette date va être repoussée au 30 avril (loi n° 53 du 28 mars 2003, et décret du gouvernement n° 59 du 19 février 2004).
- *Coordination de l'administration et des services* : La fragmentation des responsabilités constitue un problème de longue date qui doit être résolu si l'on veut renforcer la cohérence des services d'EAJE en Italie. Il semble de plus en plus nécessaire de mieux coordonner la formulation et la planification de l'action, à la fois verticalement (au niveau de l'État, des régions et des municipalités) et horizontalement (via les prestataires de services d'État, municipaux et privés). Il ne serait pas inutile que les différentes parties prenantes collaborent davantage. Selon la récente législation sur l'autonomie des établissements, les centres doivent mettre en place des réseaux d'école ou prendre part à de tels réseaux (décret du Président de la République n° 275, du 8 mars 1999, article 7, paragraphe 1). Les établissements scolaires peuvent également favoriser ou prendre part à la coordination d'actions conjointes dans le cadre de projets spécifiques associant divers écoles, organes, et organismes bénévoles et privés à but non lucratif (décret du Président de la République n° 275, du 8 mars 1999, article 7, paragraphe 9). Enfin, les écoles peuvent créer ou participer à des groupements publics et privés afin de mener à bien les missions institutionnelles conformément au projet éducatif, et acquérir des biens et services facilitant le travail pédagogique.
- *L'efficacité de la formulation des politiques et la réelle implication des municipalités et des régions* : Les textes de base régissant les services d'EAJE ne sont pas nécessairement

applicables dans certaines parties du système privé. Il conviendrait de prévoir un suivi plus efficace du système. Il faudra élaborer des normes permettant l'évaluation interne et l'information du public sur le mode de gestion des ressources et des services. Une plus grande intégration des formations continues des administrateurs et des enseignants des divers réseaux est recommandée. Les directives nationales relatives aux projets éducatifs personnalisés dans les *scuole dell'infanzia* prévoient la possibilité de conclure des accords avec les autorités locales concernant l'ouverture de classes pour les enfants de moins de 3 ans, en association avec les *asili nidi*, sur toute l'année scolaire ou sur des périodes plus courtes, suivant les projets éducatifs des écoles de la zone.

- *Diffusion de la recherche et des bonnes pratiques :* Les spécialistes italiens de l'éducation préscolaire disposent d'une vaste connaissance des jeunes enfants, et la qualité de nombreux programmes italiens est reconnue dans le monde entier. Cependant, jusqu'à présent, une grande partie de ce qui a été acquis dans les villes et les écoles italiennes n'est pas sortie de cet environnement, et ne profite qu'à un petit nombre d'enfants et de familles. Plusieurs activités de formation continue à l'intention des enseignants des *scuole dell'infanzia* d'État ont été menées à bien pour la mise en œuvre de la récente réforme. En particulier, l'Institut national de documentation pour l'innovation et la recherche pédagogique (INDIRE) a élaboré des activités de formation en ligne.

Avancées

Bien qu'encore insuffisamment développés, les *nidi d'infanzia* pour les enfants de 0 à 3 ans se multiplient (+27.5 %, de 2 180 en 1992 à 3 008 en 2000) et leur couverture s'étend (de 5.8 % en 1992 à 7.4 % en 2000)[13]. Parallèlement, tous les services d'EAJE destinés aux jeunes enfants – *nidi*, services intégrés (haltes-garderies, centres pour enfants et parents, services à domicile) et de récents projets pilotes novateurs (services à domicile et chez des prestataires privés), se complexifient et se diversifient. Deux points méritent d'être notés :

- La diversification des services, avec le développement de nouvelles catégories, qui s'explique à la fois par le manque de moyens nécessaires pour la poursuite du développement des *nidi* (dans une situation de demande non satisfaite) et par l'intérêt des familles pour d'autres formes de services.
- La diversification des prestataires d'EAJE, avec le développement croissant des services privés proposés dans la plupart des cas en concertation avec les pouvoirs publics[14].

Dans les *scuole dell'infanzia*, qui accueillent les enfants de 3 à 6 ans, les principales innovations introduites par la réforme sont les suivantes : la possibilité pour les parents d'inscrire les enfants de moins de 3 ans et la publication de directives nationales sur les projets éducatifs personnalisés dans les *scuole dell'infanzia*[15]. Ces directives énoncent :

- Les objectifs généraux du processus éducatif, et les objectifs d'apprentissage spécifiques dans les domaines suivants : soi-même et les autres ; le corps, le mouvement et la santé ; recevoir et produire un message ; explorer, savoir et planifier.
- La relation entre objectifs pédagogiques et projets éducatifs personnalisés.
- Un certain nombre d'éclaircissements sur le développement d'un carnet de compétences individuel.

Les règles organisationnelles et les directives à l'intention du personnel scolaire ont également été publiées et traitent :

- La possibilité d'un choix autonome des méthodes pédagogiques et de gestion.

- La désignation d'un enseignant chargé de coordonner l'équipe pédagogique.
- La définition d'un calendrier annuel permettant aux centres de proposer des modules annuels allant de 875 à 1 700 heures, que les parents doivent choisir au moment de l'inscription.
- La possibilité pour les centres de conclure des accords avec les autorités locales concernant l'ouverture de classes pour les enfants de moins de 3 ans, en association avec les *asili nidi*, sur toute l'année scolaire ou sur des périodes plus courtes, suivant les projets éducatifs des écoles de la zone.

Notes

1. « I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000 », Florence, Istituto degli innocenti, 2002, p. 13.
2. « I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000 », Florence, Istituto degli innocenti, 2002, p. 14.
3. Données extraites de « Sedi, Alunni, classi, dotazioni organiche del personale docente della scuola statale, Anno scolastico 2004-2005 », MIUR, septembre 2004, p. 29.
4. Données extraites de « Alunni con cittadina non italiana, Anno scolastico 2003-2004 », MIUR, septembre 2004, p. 33.
5. Loi n° 444 du 18 mars 1968, art. 1 : « l'inscription est optionnelle, la fréquentation est gratuite ».
6. Les « Indicazioni Nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività Educative nelle Scuole dell'Infanzia » sont joints au décret du gouvernement n° 59 du 19 février 2004, annexe A.
7. Décret du Président de la République n° 275, du 8 mars 1999 – règlement sur l'autonomie des écoles en vertu de la loi n° 59 du 1 5 mars 1997, article 21.
8. « Indicazioni Nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività Educative nelle Scuole dell'Infanzia », p. 8.
9. Loi n° 59 du 15 mars 1997, article 21 et décret du Président de la République n° 275, du 8 mars 1999.
10. Décret du Président de la République n° 275, du 8 mars 1999, article 1, point 1.
11. « Indicazioni Nazionali per I Piani Personalizzati delle Attività Educative nelle Scuole delle Infanzia », p. 8.
12. Le fonctionnement des organismes collectifs reste régi par le décret du Président de la République n° 416 de 1974, contenu dans la loi de synthèse de 1994.
13. « I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000 », Florence, Istituto degli innocenti, 2002.
14. « I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000 », Florence, Istituto degli innocenti, 2002, p. 13.
15. « Indicazioni Nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività Educative nelle Scuole dell'Infanzia ».

Mexique

Population : 105 millions. **Taux de fécondité :** 2.27. **PIB par habitant :** 9 370 USD. **Nombre d'enfants de moins de 6 ans :** 12.4 millions, dont environ 1.5 million issus de groupes indigènes. Quelque 8.6 millions d'enfants ont entre 3 et 6 ans.

Taux d'activité des femmes : 42.8 % des femmes de 15 à 64 ans travaillent, dont 27.6 % à temps partiel (contre 8.1 % pour les hommes). Toutefois, selon la *Note par pays pour le Mexique (*2004), plus de 50 % des femmes en âge de travailler interviennent dans le secteur informel, souvent en plus d'un emploi officiel.

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : environ 50 % dans les centres urbains, mais ce taux est difficile à calculer en raison de l'importance du secteur informel.

Congé de maternité et congé parental : 6 semaines de congé de maternité avant l'accouchement et 6 semaines après, avec maintien intégral du salaire. Seules les femmes travaillant dans le secteur formel et affiliées au système de protection sociale peuvent en bénéficier. Pas de congé de paternité.

Durée moyenne du congé parental : 12 semaines.

Âge de la scolarité obligatoire : La scolarité obligatoire commence traditionnellement à l'âge de 6 ans, mais depuis la loi de novembre 2002 rendant la préscolarisation obligatoire, les parents doivent inscrire leurs enfants dans un établissement préprimaire dès l'âge de 3 ans d'ici 2009, et chaque état doit mettre à disposition le nombre de places nécessaires.

Dépenses sociales : 11.8 % du PIB. D'après certaines estimations, 40 à 60 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et 1 million de familles sont concernées par le programme anti-pauvreté *Oportunidades*. Aucune subvention n'est versée aux centres d'accueil pour enfants ou aux programmes préscolaires. **Taux de pauvreté infantile :** 27.7 % d'après l'UNICEF, après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Budget consacré à l'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.61 % du PIB (0.52 % de fonds publics et 0.08 % de fonds privés), ce qui correspond à 9.7 % du budget total de l'éducation pour 11.7 % du total des inscriptions.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : 1 643 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Budget consacré aux enfants de moins de 3 ans : Données non disponibles.

Coût moyen de l'EAJE pour les parents : Données non disponibles.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 3 ans à compter de 2009, date à partir de laquelle la scolarisation deviendra obligatoire dès cet âge.

Principales catégories de services et durée : L'éducation initiale (*educación inicial* ou accueil à but éducatif) pour les enfants de 0 à 3 ans est dispensée soit en établissements, avec une attention directe portée aux enfants, soit hors établissement par le biais de programmes qui s'adressent aux parents et aux familles. L'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 6 ans *(educación preescolar)* va devenir obligatoire dès 3 ans ; ces

établissements sont ouverts 3 à 4 heures par jour pendant l'année scolaire. Les services d'accueil périscolaire pour les enfants de 6 à 12 ans sont rares, les efforts étant concentrés sur le développement de l'éducation préscolaire.

Désignation et qualifications du personnel principal : En raison de la nature pluridisciplinaire de l'éducation initiale, des différentes autorités de tutelle ainsi que de la priorité accordée à la protection des enfants, le personnel est issu de diverses formations (santé, nutrition, psychologie ou encore pédagogie). Les centres comptent fréquemment parmi leur personnel des médecins, des nutritionnistes et des psychologues diplômés. Toutefois, la grande majorité des personnes chargées de s'occuper directement des enfants de moins de 3 ans n'ont pas de qualifications et leur niveau d'études varie très fortement (certaines n'ont pas achevé le cycle primaire tandis que d'autres sont titulaires de diplômes universitaires ou professionnels). Plusieurs états proposent depuis peu une formation spécialisée pour les éducateurs. Cette initiative importante semble la bienvenue car elle pallie une carence, mais soulève néanmoins la question du bien-fondé de la séparation de la formation du personnel de l'école primaire et de celui du secteur préscolaire.

Le personnel principal de l'*educación preescolar* est composé d'enseignants ayant suivi une formation au niveau tertiaire dans l'une des 200 écoles de formation des maîtres du pays. Ce cursus est sanctionné par un diplôme universitaire (*licentiatura*) spécialisé en développement et pédagogie de l'enfant.

Taux d'accès à des services réglementés : De 0 à 3 ans : moins de 3 %. De 3 à 6 ans : 69.3 %.

Ratios d'encadrement : Il n'existe aucune réglementation officielle concernant les ratios d'encadrement. Pour des questions de planification, le ministère de l'Éducation recommande un ratio de 25 enfants pour 1 adulte, le ratio total (nombre d'enfants divisé par nombre d'enseignants) étant de 22 pour 1. Cependant, dans les villes, les classes peuvent largement dépasser les 30, voire 40 enfants.

Autorités de tutelle

Il est impossible de parler d'un seul et même système d'EAJE pour un pays aussi vaste et varié que le Mexique. Plusieurs sous-systèmes cohabitent de manière assez peu coordonnée, chapeautés par divers organismes publics : le ministère de l'Éducation publique (SEP), le Secrétariat au développement social (SEDESOL), l'Institut mexicain de la sécurité sociale (IMSS), l'Institut de la sécurité sociale et des services sociaux des travailleurs de l'État (ISSSTE), le Système national pour le développement intégral de la famille (DIF), le Conseil national pour la promotion de l'enseignement (CONAFE), ainsi que des organismes privés. Ces sous-systèmes présentent des différences en termes d'origine, d'objectifs, de population cible et de tranches d'âge visées, ainsi que d'organisation, de normes et de contenu. Le fédéralisme de l'État mexicain (qui compte 32 entités administratives) favorise la diversité de ce système. Cependant, de nombreux services à la petite enfance sont désormais regroupés sous l'autorité du ministère fédéral de l'Éducation et de ceux des différents états, par la loi de 2002 aux termes de laquelle l'enseignement préscolaire sera obligatoire pour les 3 à 6 ans en 2009.

Contexte

Gouvernance : Le Mexique est un État fédéral divisé en 32 « entités fédérales » ou états, elles-mêmes constituées de 2 443 municipalités englobant plusieurs gouvernements

locaux (municipalités et agences). Le président est élu pour une durée de 6 ans et ne peut briguer un second mandat. Le gouvernement se compose de 20 ministères (ou secrétariats). La plupart de ces secrétariats et programmes sont décentralisés, y compris ceux concernant l'éducation et la santé. Malgré cette décentralisation de l'administration, les pouvoirs et la politique publique restent centralisés et les différentes entités entretiennent des relations hiérarchiques. L'indépendance des États est par ailleurs limitée par le nombre restreint d'impôts et taxes qu'ils sont habilités à prélever. La plupart des recettes fiscales reviennent à l'État fédéral, qui redistribue ensuite des fonds aux états et aux municipalités selon un ensemble complexe de règles et de processus de négociation.

Diversité culturelle : D'après les estimations de l'Institut national de la statistique, de la géographie et de l'informatique (INEGI – *Instituto Nacional de Estadística, Geografia y Informática*), le Mexique compte environ 8 % de populations indigènes (8 381 752 personnes), qui se répartissent en 64 groupes ethniques, dans lesquels vivent 1.5 million d'enfants de moins de 6 ans issus de familles parlant une langue indigène. Cette extraordinaire richesse culturelle constitue un vrai défi politique pour le Mexique, car les risques de dilution, voire de disparition, de certaines de ces cultures sont réels. La situation économique et le niveau d'études de ces familles sont très éloignés de la moyenne nationale, le taux d'alphabétisation et le niveau des salaires étant bien inférieur et le taux de mortalité infantile significativement supérieur.

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 42.8 % (contre 35.7 % en 1990), dont 27.6 % à temps partiel (contre 8.1 % seulement pour les hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2 005). Cependant, d'après certaines estimations, le taux d'activité dans le secteur informel atteindrait 50 %, en raison notamment de l'extrême rareté des services d'accueil pour les enfants qui pousse les femmes à accepter des emplois informels à temps partiel et faiblement rémunérés afin de concilier vie professionnelle et familiale. De nombreuses mères de famille ne bénéficient donc ni de la protection sociale ni des allocations auxquelles ont droit les salariées du secteur formel. Les richesses au Mexique sont très inégalement réparties et, selon les chiffres officiels, 40 % de la population (soit plus de 40 millions de personnes) vit en dessous du seuil de pauvreté. En raison du niveau élevé de pauvreté, de nombreuses familles n'ont pas les moyens d'acheter de vêtements ni de fournitures scolaires, et encore moins d'acquitter les droits généralement demandés lors de l'inscription dans une structure d'accueil ou un établissement préscolaire.

Congé parental : Les mères ont droit à 6 semaines avant l'accouchement et 6 semaines après, avec maintien intégral du salaire. Seules les femmes travaillant dans le secteur formel et cotisant à la sécurité sociale peuvent en bénéficier. La durée moyenne du congé parental est de 12 semaines, mais la plupart des Mexicaines n'ont pas accès à ce congé rémunéré.

Contexte de l'enseignement

Selon l'article 3 de la Constitution mexicaine, l'enseignement est gratuit et laïc. Aujourd'hui, l'organisation de l'enseignement destiné aux enfants, aux adultes, aux communautés rurales et l'enseignement technique, notamment, incombe aux états. Malgré cette décentralisation, l'État fédéral reste responsable de la définition des normes, des projets, de l'évaluation et des programmes. En conséquence, bien que le fédéralisme entraîne des différences, étant donné que les états et les municipalités testent leurs propres modèles d'organisation, de supervision et de formation ou adaptent les

programmes nationaux, l'État central conserve un certain contrôle. Chaque nouveau gouvernement élabore un programme national contenant les lignes directrices générales du système éducatif.

Au Mexique, la scolarité obligatoire « de base » comprend le préprimaire, le primaire et le premier cycle du secondaire. Elle concerne donc les enfants de 3 à 15 ans. La loi de novembre 2002 rendant la préscolarisation obligatoire a reçu l'appui du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE). Elle impose non seulement à l'État de proposer des services éducatifs préprimaires aux enfants de 3 à 6 ans, mais oblige également les parents à inscrire leurs enfants dans une école préprimaire publique ou privée. Actuellement, le taux d'inscriptions dans des établissements privés représente environ 10 % du total. La loi définit un calendrier afin de parvenir à l'universalité : intégration des enfants de 5 ans à la rentrée scolaire 2004/05, de ceux de 4 ans en 2005/06 et de ceux de 3 ans en 2008/09. Elle stipule également que les enseignants du préprimaire devront suivre une formation professionnelle. Les services pour les enfants de 0 à 3 ans sont considérés comme des services éducatifs, mais ne font pas partie de l'éducation de base.

Accès et services

Environ 8 % des enfants de 0 à 3 ans, principalement dans le District fédéral ou d'autres grandes entités administratives, fréquentent des services d'accueil à but éducatif (*educación inicial*). Il existe des programmes ciblant directement les enfants et des initiatives indirectes qui s'adressent aux parents et aux familles. Les premiers touchent une minorité d'enfants (environ 30 %), en général ceux dont la mère exerce une activité dans le secteur formel, souvent dans le secteur public. Des programmes limités, organisés par le DIF et le SEDESOL, tentent de répondre aux besoins des enfants dont les mères travaillent mais ne sont pas couvertes par la sécurité sociale.

La plupart des programmes ciblant directement les enfants relèvent des centres de développement infantile (CENDI – *Centros de Desarrollo Infantil*), rattachés à l'Institut mexicain de la sécurité sociale (IMSS), à l'Institut de la sécurité sociale et des services sociaux des travailleurs de l'État (ISSSTE), au ministère de l'Éducation publique (SEP), aux universités, aux syndicats et à d'autres organismes. Les CENDI accueillent les enfants de 45 jours à 4 ans. Ils fonctionnement généralement bien, bénéficient de moyens suffisants et d'un ratio d'encadrement favorable. Leur programme est généralement élaboré par le SEP. Toutefois, du fait qu'ils se situent souvent dans les mêmes locaux et emploient le même personnel que les services de santé et de sécurité sociale, les programmes adoptent surtout une approche médico-sociale, même s'ils s'intéressent de plus en plus au développement de l'enfant.

Moins nombreux, les *Centros de educación inicial* (CEI), plus petits et davantage axés sur la communauté, commencent à apparaître. Il s'agit en général d'activités organisées par des acteurs de la communauté dont le but est de favoriser le développement de cette dernière. En théorie, ces initiatives ne dépendent pas du secteur public et sont à but non lucratif. Certaines sont liées à des groupes d'intérêts, et depuis quelques années, quelques-unes sont nées des mouvements féministes. Le nombre exact d'enfants fréquentant ces centres n'est pas connu, mais, d'après une enquête du District fédéral (*Note par pays pour le Mexique*, 2004), un tiers des services destinés aux enfants de 0 à 4 ans relèvent d'initiatives sociales, communautaires ou privées. Ainsi, plus de 2 000 enfants sont inscrits dans ces centres communautaires affiliés à la COPOME (*Coordinadora Popular de Madres Educatoras*).

En principe, ces centres sont supervisés au niveau du district par l'autorité locale du SEP, qui leur procure du matériel, mais ils sont censés s'autofinancer et s'autogérer.

Quelque 70 % des enfants inscrits dans des programmes d'*éducation initiale* participent à des programmes destinés aux parents et aux familles, dont les principaux relèvent de l'État : le projet CONAFE-PRODEI (CONAFE : Conseil national pour le développement éducatif, et PRODEI : Programme pour le développement de l'éducation initiale), le projet de l'Institut national pour l'éducation des adultes (INEA), les projets adressés directement aux enfants, en passant généralement par la sensibilisation des parents, ou encore la publication, par le Syndicat des enseignants, de matériels pédagogiques destinés aux parents. Les recherches sur l'impact de ces différentes stratégies procurent peu de renseignements.

L'*educación preescolar* (éducation préscolaire) pour les enfants de 3 à 6 ans relève de l'État fédéral. En raison de la loi de 2002 rendant la préscolarisation obligatoire, l'éducation préprimaire fait désormais partie de l'éducation de base obligatoire pour les enfants de 3 à 15 ans. Seuls 10 % des établissements préscolaires sont privés. C'est le ministère de l'Éducation qui est responsable des établissements préprimaires. De 1948 à 1992, ce secteur dépendait de la Direction générale de l'éducation préscolaire (*Dirección General de Educación Preescolar*). Le sous-secrétaritat pour l'éducation de base au sein du SEP a la responsabilité de l'éducation préscolaire. Il a en charge les cursus et programmes nationaux, ainsi que la formation et développement professionnel du corps enseignant de tous niveaux.

Il existe trois types de structures préscolaires : les écoles générales, indigènes et communautaires. La plupart des enfants (88.1 %) sont inscrits dans un établissement préscolaire général, qu'ils habitent en zone urbaine ou rurale. Les écoles indigènes, administrées par une division spéciale du SEP, sont fréquentées par 8.4 % des enfants. Enfin, les écoles communautaires, créées par la CONAFE pour les enfants vivant dans des communautés rurales de moins de 500 habitants accueillent les 3.5 % restants. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les enfants d'âge préscolaire ont également la possibilité de bénéficier de programmes d'éducation initiale gérés notamment par le DIF, l'IMSS, l'ISSSTE ou encore le SEDESOL.

En règle générale, les écoles préscolaires sont organisées en fonction de l'âge des enfants et sont ouvertes 3 à 4 heures par jour, 5 jours par semaine. Certaines d'entre elles proposent un accueil le matin et l'après-midi. Il existe aussi des « jardins d'enfants mixtes » (*jardínes mixtos*) qui proposent dans une même journée des cours et des services d'accueil. Ce type de structure n'est pas très répandu et se limite principalement au District fédéral, à l'exception de quelques établissements dans d'autres grandes agglomérations.

De 1975 à 1985, les taux d'inscription ont progressé à vive allure, mais ce rythme ralentit depuis 1988, pour atteindre une croissance de 2 % par an environ.

- Même si plus de 81 % des enfants de 5 ans sont inscrits, à peine plus de la moitié (55 %) des enfants de 3 à 6 ans fréquentent un établissement préscolaire. Les pourcentages d'inscription sont à peu près identiques pour les filles et les garçons.
- Il existe une disparité relativement importante entre les États pour ce qui est des taux d'inscription (de 65 % à 113 % pour les enfants de 5 ans, de 2 % à 53 % pour les enfants de 3 ans). On rencontre la plupart du temps les taux les plus bas dans les états les plus pauvres, même s'il y a des exceptions.

- Le secteur privé propose relativement peu de services (10.2 %) et cette proportion n'a guère augmenté ces dernières années. Elle varie selon les états, atteignant 30.4 % dans le District fédéral et 24.5 % dans le Nuevo León, contre 2 % dans l'Oaxaca et 2.2 % dans le Chiapas.
- L'administration des programmes préscolaires (hors financement), définis par l'État fédéral, incombe aux états à hauteur de 80 %.
- Le taux d'inscription des enfants de 3 à 6 ans est aujourd'hui bien loin de l'universalité, objectif visé par la loi rendant la préscolarisation obligatoire. Actuellement, quelque 2.84 millions d'enfants ne sont pas inscrits dans le système préprimaire. Leur intégration supposerait la création de plus de 450 000 places par an pendant les six prochaines années.

Taux d'accès

De 0 à 3 ans : En 2002/03, d'après les statistiques officielles, quelque 682 996 enfants de moins de 4 ans étaient inscrits dans un programme d'éducation initiale, soit un taux de scolarisation d'environ 8 % pour cette tranche d'âge. Les programmes directs touchaient 195 931 d'entre eux, soit moins de 3 %, les autres étant indirectement concernés par un programme informel s'adressant aux parents.

De 3 à 6 ans : Plus de 55 % des 6.5 millions d'enfants de cet âge que compte le Mexique sont scolarisés (soit 3.6 millions). Quelque 81 % des enfants de 5 ans le sont dans des établissements préscolaires ou primaires, le plus souvent dans une école générale.

Enfants ayant des besoins spécifiques : Aux termes de la loi générale sur l'éducation (*Ley General de la Educación*), les enfants qui présentent des besoins spéciaux doivent être intégrés dans les classes ordinaires. Les données de terrain sont rares. Dans les conditions actuelles, il semble très difficile de les intégrer correctement, car la taille des groupes et les ratios d'encadrement sont particulièrement élevés. Comme dans tous les pays, la grande majorité des enfants ayant des difficultés d'apprentissage sont issus de familles à faibles revenus, de familles appartenant à une minorité ethnique ou sont des enfants bilingues.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Depuis une dizaine d'années, le taux d'inscription dans les structures préscolaires progresse plus rapidement pour les enfants habitant en zone rurale que pour ceux vivant en zone urbaine. Il en va de même pour les enfants d'origine indigène par rapport aux autres. Bien que l'on ne dispose pas de données concrètes pour le démontrer, il est également probable que la croissance des inscriptions est supérieure pour les enfants issus de familles à revenus modestes que pour ceux issus de milieux aisés. Cependant, le nombre d'inscriptions reste nettement plus bas dans les régions rurales et parmi les populations indigènes que dans les classes moyennes vivant en zone urbaine et les populations non indigènes. Par ailleurs, les parents ayant de faibles revenus migrent souvent vers les zones agro-industrielles, principalement dans les états du nord, ce qui entraîne une absence parentale prolongée (généralement du père) et/ou le déracinement des enfants, qui affichent en conséquence un taux d'absentéisme élevé dans les structures préscolaires. Des programmes spéciaux ont donc été élaborés pour les enfants de travailleurs migrants dans les régions de destination.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Environ 8 % de la population (8 381 752 personnes) appartient aux populations indigènes et se répartit en 64 groupes ethniques différents dans lesquels vivent 1 233 455 enfants de moins de 5 ans, issus de familles parlant une langue indigène. La situation économique et le niveau d'études de ces

familles sont très inférieurs à la moyenne nationale. Le programme préscolaire destiné aux populations indigènes est administré par une division spéciale au sein du SEP. En outre, afin de mieux répondre aux besoins de ces groupes, un nouveau programme axé sur l'éducation interculturelle est en cours d'élaboration. De nombreux autres programmes, mis en œuvre par le DIF, l'IMSS, l'ISSSTE ou encore le SEDESOL, s'adressent à diverses catégories de populations, comme les enfants indigènes, mais aussi ceux vivant dans de petites communautés rurales, ceux issus de familles de travailleurs migrants, les enfants dont la mère travaille dans le secteur informel ou est en prison. Mais la portée de ces programmes est faible comparée au nombre d'enfants et de familles concernés.

Qualité

Agrément et réglementation : Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, différents systèmes d'agrément et de réglementation coexistent au sein des divers sous-systèmes mexicains destinés à la prime enfance, particulièrement en ce qui concerne l'éducation initiale (de 0 à 3 ans). En raison de la nature pluridisciplinaire de l'éducation initiale, les centres publics, qui dépendent de l'IMSS, emploient du personnel ayant une formation aussi bien dans le domaine de la santé, de la nutrition ou de la psychologie que de la pédagogie. Contrairement aux services relevant de la communauté, ces centres (qui accueillent généralement des enfants de fonctionnaires) emploient souvent des médecins, des nutritionnistes et des psychologues. Dans l'ensemble, « la grande majorité des personnes qui s'occupent directement des enfants de moins de 3 ans n'ont pas suivi de formation professionnelle et leur niveau d'instruction est très variable (certaines n'ont pas achevé le cycle primaire tandis que d'autres ont suivi des études universitaires ou professionnelles) » (Commentaire de l'ISSSTE sur le rapport sur le Mexique, p. 8). Certaines ont suivi une formation d'auxiliaire de puériculture, mais la plupart commencent sans qualifications.

Malgré des différences d'agrément et de normes entre systèmes et entre États, la situation est plus uniforme dans le secteur de l'éducation préscolaire en raison du rôle important joué par l'État fédéral dans le système éducatif public.

Financement : L'économie mexicaine est néo-libérale. L'État définit toutefois de plus en plus de normes, propose des incitations à l'investissement et offre un filet de sécurité minimal aux catégories de population les plus pauvres. Les dépenses publiques, relativement faibles, ciblent prioritairement la réduction d'une dette publique considérable. En pourcentage des dépenses publiques totales, le Mexique consacre pratiquement deux fois plus de fonds à l'enseignement (préprimaire, primaire et premier cycle du secondaire) que les autres pays de l'OCDE, mais, en pourcentage du PIB, le budget affecté à l'éducation est à peine supérieur à la moyenne. Les dépenses relatives aux établissements préprimaires représentent approximativement 0.5 % du PIB, dont plus de 80 % des fonds sont d'origine publique et 19 % d'origine privée (contribution des parents). Quelque 10 % du budget total de l'éducation sont destinés à l'éducation préprimaire alors que ce secteur représente moins de 11.2 % du total des inscriptions, enseignement supérieur compris (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2 005). Avec la loi rendant la préscolarisation obligatoire, le nombre d'inscriptions en préprimaire augmentera très vraisemblablement de manière exponentielle, ce qui nécessitera un renforcement substantiel des investissements publics.

Formation requise : Quelque 200 écoles normales (autant de publiques que de privées) forment chaque année environ 8 500 instituteurs, qui obtiennent un diplôme (*licenciatura*)

d'enseignement et de développement de l'enfant. Aux termes de la nouvelle loi rendant la préscolarisation obligatoire, tous les établissements préscolaires doivent employer des enseignants professionnels. Cela a favorisé des initiatives visant à habiliter les instituteurs sur la base de leur expérience et de leur formation. Ainsi, un système d'habilitation des enseignants et du personnel d'accueil sur la base de leur expérience est en cours d'élaboration (Accord n° 286 du SEP). Deux propositions ont été faites, l'une axée sur les examens et l'autre sur l'expérience et l'observation pratique.

Concernant la formation professionnelle, les enseignants ayant intégré la *Carrera Magisterial* peuvent suivre des cours qui leur permettent d'avancer dans leur carrière et d'améliorer leur traitement. Les enseignants peuvent également assister à des cours qui ne déboucheront pas nécessairement sur une augmentation de salaire. Un atelier de mise à niveau (*Taller General de Actualización*) auquel tous les enseignants doivent participer durant 3 jours avant la rentrée des classes vient d'être créé.

Conditions de travail : Au Mexique, le salaire du personnel des services d'EAJE est modeste. Afin d'augmenter leurs revenus, certains enseignants ont un double poste, d'autres cumulent un deuxième emploi en dehors de l'enseignement. Les avantages sont souvent peu nombreux à moins de faire partie d'un syndicat, comme c'est par exemple le cas avec les salariés des centres rattachés à l'IMSS. En outre, les perspectives d'évolution sont réduites. Il semblerait que les promotions ne soient pas fonction du mérite, mais que les nominations au poste de directeur, de superviseur ou d'administrateur dépendent souvent des affiliations politiques ou syndicales.

Ratios d'encadrement : Il n'est pas rare qu'un enseignant ait 30 enfants ou plus sous sa responsabilité, en particulier dans les zones urbaines ou lorsque l'instituteur a bonne réputation. Il arrive aussi que les ratios soient élevés simplement par manque d'instituteurs. Le syndicat national des enseignants n'accepte pas la présence de personnel auxiliaire dans les classes.

Programmes et pédagogie : Depuis une dizaine d'années, le programme de référence est le *Programa de Educación Preescolar* (PEP92). Selon les enseignants, les orientations de ce programme ne sont pas assez claires pour permettre une application au niveau pédagogique. En 2003, un nouveau programme préscolaire (*Programa de Educación Preescolar 2004*) a ainsi été élaboré à partir de nombreuses consultations avec les enseignants et les directeurs d'établissements préscolaires. Ce programme a été introduit à titre d'essai pendant l'année 2004/05 dans les nombreuses écoles pilotes sélectionnées (générales, indigènes et dépendant du CONAFE). Six domaines de développement, comprenant chacun une série de compétences à atteindre et des indicateurs propres, ont été identifiés pour les enfants de 0 à 6 ans : développement personnel et social ; langage et communication ; notions de mathématiques ; observation et connaissance du monde ; expression artistique et compréhension des arts ; et enfin hygiène et éducation physique.

Suivi, évaluation et recherche : L'enquête PISA de l'OCDE montre que, dans le premier cycle du secondaire, le taux de réussite scolaire est faible. C'est également le cas dans l'éducation préscolaire. Malgré les investissements massifs réalisés dans ce secteur (et qui devront être encore renforcés dans les prochaines années), les performances des jeunes enfants restent médiocres, en raison notamment du nombre élevé d'enfants par enseignant qualifié et du manque de moyens et de matériel pédagogique. La formation des enseignants pourrait elle aussi être remise en cause, de nombreux instituteurs appliquant encore une approche didactique dans les classes préprimaires. Il conviendrait d'accorder

une plus grande attention à la formation continue, à l'accompagnement et au soutien des professeurs. Tant que ces problèmes ne seront pas réglés et que les services d'accueil ne fonctionneront pas à plein temps, il est peu probable que le système parviendra à s'améliorer ou à répondre aux besoins et aspirations des générations d'enfants à venir.

Participation des parents et de la communauté : Plusieurs programmes d'éducation parentale, financés ou non par l'État, sont actuellement proposés. Cependant, en règle générale, la participation des parents se limite à contribuer à l'entretien des locaux, à financer des évaluations spécifiques ou à communiquer des informations.

Questions soulevées par l'OCDE

En 2004, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects réclamant une attention particulière, notamment :

Finalité et conception de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants : L'équipe d'examinateurs de l'OCDE recommande d'établir des objectifs communs pour les jeunes enfants tant au niveau de l'éducation initiale que préscolaire, ainsi que de définir clairement les compétences de base nécessaires, pour, entre autres, rester en bonne santé, communiquer avec les autres, savoir apprendre, participer à la vie en société de manière démocratique, vivre dans une société plurielle et respecter les différences, comprendre et protéger l'environnement mais aussi développer son potentiel par la maîtrise de différents langages (linguistique, idiomatique, esthétique, scientifique, mathématique ou physique). Ce travail de définition devra reposer sur une coopération étendue entre les ministères, les spécialistes de la petite enfance, les enseignants et les parents.

Organisation et gestion : Il convient d'étendre la décentralisation tout en améliorant l'expertise des services d'EAJE à la fois au niveau de l'État fédéral et des différents états. L'EAJE est un important secteur du système éducatif mexicain et les unités préscolaires administratives ont besoin de renforcement et de stabilité au niveau central comme au niveau des États. L'organisation de consultations suivies entre le SEP et les états pourrait aider à renforcer la coordination des différents systèmes.

Accès et inscriptions : De nombreux défis doivent être relevés. Il faut améliorer l'accès des enfants de moins de 3 ans aux services d'EAJE, notamment pour ceux dont la mère travaille dans le secteur informel. Il faut également respecter le calendrier établi par la loi rendant la préscolarisation obligatoire tout en renforçant la qualité des services. Enfin, il s'agira de réduire l'inégalité d'accès aux services d'EAJE entre les différentes catégories sociales, ainsi qu'entre les états et les régions.

Financement et investissement : Il faut relever le niveau de financement et rationaliser les différents investissements, en accordant une attention particulière aux familles à faible revenu.

Démarche pédagogique et réforme des programmes : Il convient de diminuer le nombre de services et de définir des normes communes, de respecter la spécificité pédagogique des services d'EAJE (à l'heure actuelle, le ratio d'encadrement induit un mode d'enseignement inadapté aux jeunes enfants), et d'offrir aux enseignants la formation et l'accompagnement nécessaires pour leur permettre d'appliquer les nouveaux programmes dans leur classe.

Formation et conditions de travail du personnel : Il est nécessaire de renforcer la formation initiale et continue ; de favoriser l'intégration de personnel non diplômé mais représentatif d'une minorité, tout en respectant les critères de qualité ; de repenser le système de suivi

et d'accompagnement ; de créer de véritables possibilités d'évolution de carrière ; d'encourager les associations professionnelles s'occupant de la petite enfance et d'élargir le choix des affiliations syndicales.

Suivi, évaluation et recherche : Il faut renforcer les systèmes d'information et de suivi, poursuivre la recherche sur des thèmes prioritaires tant pour la politique publique que les programmes, encourager la recherche spécialisée et améliorer l'accès à l'information et son utilisation.

Norvège

Population : 4.57 millions. **Taux de fécondité :** 1.83. **PIB par habitant :** 35 000 USD en 2003. **Enfants de moins de 6 ans** : 358 563.

Taux d'activité des femmes : 75.7 % des femmes (15 à 64 ans) ont un emploi, dont 33.2 % à temps partiel, contre 10.3 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : 18 % des femmes actives ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans avaient un emploi en 2003. Sur ce total, 35 % travaillaient à temps partiel et 65 % à temps plein.

Congé de maternité et congé parental : Depuis 2005 : 43 semaines avec maintien intégral du salaire, ou 53 semaines rémunérées à 80 %. Les pères peuvent aussi prendre un congé de 5 semaines. En 2004, 89 % de ceux qui avaient droit à un quota de congés de paternité (4 semaines) en ont fait usage. Quelque 16.6 % des pères ont pris plus de 4 semaines de congé parental. C'est la mère qui prend ce qui reste éventuellement du congé parental lorsque les familles ont fait usage de la totalité de leurs 42/52 semaines.

Durée moyenne du congé parental : Pas de statistiques disponibles sur la durée moyenne du congé parental.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans (dans les 4 premières classes, les enfants sont scolarisés 4 heures par jour)

Dépenses sociales : 23.9 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile :** 3.4 % après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.9 %).

Dépenses d'éducation : 6.46 % du PIB.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À compter de l'âge de 6 ans.

Financement des services destinés aux 0 à 6 ans : 17.3 milliards NOK, soit 2 768 milliards USD, ont été dépensés par l'État en 2003, ce qui équivaut à 1.7 % du PIB. Ce chiffre n'inclut pas les prestations familiales versées aux parents qui s'occupent de leur(s) enfant(s) à domicile. Le coût unitaire annuel supporté par l'État au niveau des *barnehager* (jardins d'enfants) se monte à 9 773 EUR pour les moins de 3 ans, et à 5 355 EUR pour les 3 à 6 ans.

Principales catégories de services et durée : les *familiebarnehager* ou accueil familial de jour et les *barnehager* s'occupent des 0 à 6 ans pendant la moitié de la journée ou toute la journée. Un accueil après l'école (*Skolefritidsordningen* – SFO), un accueil périscolaire et des centres d'accueil en journée pour les enfants scolarisés sont proposés, avant et après l'école, pendant l'année scolaire, de la première à la quatrième classe (et jusqu'à la septième pour les enfants ayant des besoins spécifiques).

Coût moyen pour les parents (services d'EAJE) : Pour les 0 à 6 ans, la participation financière des parents est à présent plafonnée à 20 % du coût. Concernant l'accueil périscolaire des 6 à 10 ans, ce sont les municipalités qui fixent la part des coûts supportée par les parents.

Taux d'accès aux services réglementés (2003) **:** De 1 à 3 ans : 48 %. De 3 à 6 ans : 88 %. Accueil périscolaire des 6 à 10 ans : 68.2 % des enfants de 6 ans en bénéficient, et cette proportion diminue après cet âge. Le taux d'accès global des 6 à 10 ans est de 53 %.

Désignation et qualifications du personnel principal : Les propriétaires-gérants des dispositifs d'accueil familial de jour ne doivent pas obligatoirement être des enseignants préscolaires qualifiés. En revanche, les structures réglementées doivent être supervisées régulièrement par des enseignants préscolaires qualifiés. Les *barnehager* emploient des *pedagogiske ledere* (enseignants), qui ont obtenu un diplôme à l'issue de trois ans d'études post-secondaires, et des auxiliaires, qui ont suivi un apprentissage pendant deux ans, après l'âge de 16 ans. Cependant, les auxiliaires ne doivent pas nécessairement être diplômés, et un tiers seulement du personnel est constitué par des enseignants qualifiés. Les qualifications du personnel des SFO ne sont pas fixées par la législation nationale, et ce sont les municipalités ou les propriétaires des structures d'accueil qui décident du niveau requis, en fonction des besoins locaux. Les SFO proposés par une école doivent normalement être administrés par le directeur/la directrice de cet établissement. La proportion totale de personnel qualifié s'élève à 32 %.

Ratios d'encadrement : Pour les 0 à 3 ans, le ratio est de 7 à 9 enfants par éducateur préscolaire ayant suivi une formation, dans le cas d'une structure fréquentée par les enfants plus de six heures par jour. Pour les 3 à 6 ans, il est de 14 à 18 enfants par éducateur qualifié, mais un personnel sans formation peut également être présent. Dans les structures de loisirs (SFO) destinées aux 6 à 10 ans, aucune limite n'est fixée, mais, d'après les données factuelles, la moyenne s'établit à 8.6 pour 1.

Taille maximale d'un groupe : La taille maximale d'un groupe n'est pas réglementée, mais fixée à l'échelon local.

Autorités de tutelle

En Norvège, jusqu'à fin 2005, la législation, le financement et l'élaboration des politiques d'EAJE relevaient du ministère des Affaires familiales et de l'Enfance (BFD). C'est désormais le ministère de l'Éducation et de la Recherche qui est chargé de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, ainsi que des établissements scolaires, des services périscolaires et de la formation des enseignants. Au niveau régional, le gouverneur du comté supervise à présent les écoles et l'EAJE.

Depuis quelques années, des pouvoirs administratifs élargis sont dévolus aux 19 comtés et aux 435 *kommuner* (municipalités) de la Norvège. La plupart de ces autorités locales ont regroupé les services scolaires et préscolaires, ce qui permet une coopération et une coordination plus poussées. Le gouverneur du comté administre les subventions aux *familiebarnehager* (accueil familial de jour), aux *barnehager* (jardins d'enfants) et aux *apen barnehager* (jardins d'enfants ouverts ou haltes-garderies, dirigés par un éducateur préscolaire qualifié). Au niveau régional, le comté assiste les différentes municipalités et les informe sur les aspects et les politiques relatives à l'EAJE. Pour ce faire, il planifie et fait construire des centres d'EAJE en fonction des besoins locaux, agrée les nouvelles structures, supervise et inspecte les nouveaux services. Les municipalités peuvent décider soit de détenir et d'administrer elles-mêmes les services d'EAJE, soit de les sous-traiter à des prestataires privés. Les *barnehager* relèvent d'une loi nationale de 1995. Une version révisée de ce texte est entrée en vigueur au 1er janvier 2006. Un nouveau plan-cadre a été introduit par le ministère au 1er mars 2006 et prendra effet au 1er août. Le plan-cadre

national relatif aux *barnehager* fixe les lignes directrices pour ces structures (valeurs, objectifs, finalité des programmes et approches pédagogiques).

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans s'établissait à 75.7 %, contre 70.7 % en 1990. Sur ce total, 33.2 % travaillaient à temps partiel, contre 10.3 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). En 2003, le taux d'emploi des mères dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans était de 18 %. Quelque 65 % de cette catégorie travaillaient à temps partiel et 35 % à temps plein.

Congé parental : Depuis 1993, la Norvège proposait un congé parental universel de 42 semaines avec maintien intégral du salaire, ou de 52 semaines rémunérées à 80 %. Au 1er juillet 2005, cette période a été allongée d'une semaine, passant ainsi, respectivement, à 43 et 53 semaines. Les femmes doivent s'arrêter trois semaines avant la date d'accouchement prévue et pendant six semaines après. Dans le cas où les deux parents ont droit à un congé parental et où la mère occupait un emploi salarié au moins à temps partiel, le congé parental est allongé d'un mois, qui, s'il n'est pas pris, est perdu. À partir du 1er juillet 2005, le quota des congés de paternité a été augmenté d'une semaine, et totalise désormais cinq semaines. En 2004, 89 % des pères qui y avaient droit ont fait usage de ce quota (de 4 semaines), et 16.6 % ont pris davantage. Lorsque le ménage avait utilisé l'intégralité des 42 ou 52 semaines, c'est la mère qui prenait ce qui restait du congé parental. Des comptes d'épargne temps ont également permis aux parents de combiner un congé parental partiel et des horaires de travail flexibles, et donc de travailler à temps partiel pour bénéficier d'un congé parental de deux ans ou plus. Les prestations versées au titre du congé parental sont calculées sur la base du revenu du parent qui prend le congé. Si ce revenu est 6 fois supérieur au montant de base de l'assurance nationale (365 194 NOK par an en 2005), ces prestations ne couvrent pas la différence. En 2002, 77.8 % des femmes qui ont accouché satisfaisaient aux critères d'obtention d'un congé parental. Les autres reçoivent une aide forfaitaire de 33 584 NOK (3 981 EUR ou 4 852 USD) en 2005.

Accès et services

Les horaires d'accueil et la durée annuelle de fonctionnement des services sont variables. Quelque 47 % des *barnehager* sont des structures publiques (municipales) et accueillent 57 % des enfants utilisant ce type de service. Les *barnehager* privés sont plus nombreux, mais plus petits, et s'occupent de 43 % des enfants. Cependant, les jardins d'enfants privés ne cessent de gagner en importance. En 2005, ils occupaient la première place parmi les structures d'accueil.

Taux de couverture

De 0 à 1 an : Les enfants de cette tranche d'âge sont principalement gardés par leurs parents. Seulement 3 % sont accueillis dans les centres.

De 1 à 3 ans : D'après les résultats des enquêtes publiques norvégiennes, 42 % des enfants de cette tranche d'âge sont gardés à temps plein par leurs parents et 48 % sont accueillis dans des services d'EAJE réglementés. Étant donné le taux d'activité élevé des mères, on peut supposer que certains parents confient leur enfant à un membre de la famille ou recourent à un service de garde informel. Le ministère s'est fixé pour objectif d'assurer, d'ici à 2006, une couverture complète pour les moins de 3 ans, c'est-à-dire de couvrir tous les besoins.

De 3 à 6 ans : 88 % des enfants de ce groupe d'âge bénéficient de services d'EAJE.

Un *accueil périscolaire* est généralement proposé aux 6 à 12 ans. Ce sont surtout les enfants âgés de 6 ans lors de leur première année d'école qui bénéficient de cet accueil : ils sont environ 68.2 %. Le taux d'accès total des 6 à 10 ans est de 53 %.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Les enfants handicapés ont un droit d'accès prioritaire aux services, à condition qu'un expert ait considéré que la fréquentation d'un centre d'accueil de jour leur sera bénéfique. En 2003, près de 2.5 % des enfants accueillis dans les *barnehager* souffraient d'un handicap, et 3.2 % ont reçu une aide supplémentaire.

Enfants issus de familles à faibles revenus : En Norvège, le taux de pauvreté infantile est de 3.4 % après impôts et transferts, contre une moyenne OCDE de 11.2 %. Étant donné l'efficacité des politiques de redistribution, les dispositifs d'EAJE ne ciblent pas les revenus modestes, même si des éducateurs supplémentaires peuvent être envoyés dans les centres qui accueillent une certaine proportion d'enfants d'immigrés ou issus de milieux défavorisés. On considère que les *barnehager* jouent un rôle de prévention important. Les places réservées aux enfants à risque sont entièrement financées par les municipalités. D'autres aides permettent également aux *barnehager* d'accueillir des enfants handicapés, des enfants issus de milieux défavorisés et des enfants bilingues.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : La Norvège compte un groupe ethnique indigène, les Sami, qui constituent 1.7 % de la population totale. Les jardins d'enfants en langue sami sont généreusement financés partout où l'on trouve des concentrations de familles sami. Les nouveaux groupes d'immigrés constituent 3 % de la population du pays, avec 28 000 enfants scolarisés dans le primaire (soit un peu moins de 6 % de la population scolaire), enregistrés comme enfants ne parlant pas le norvégien. Parmi les enfants âgés de 1 à 6 ans, 7.8 % (compte non tenu de ceux ayant pour première langue le danois, l'anglais ou le suédois) n'ont pas pour première langue le norvégien. Au sein de ce groupe, environ 50 % bénéficient de services d'EAJE (2003).

Qualité

Agrément et réglementation : Ce sont les municipalités qui agréent les structures d'accueil familial de jour et les services d'EAJE. Elles doivent en outre veiller à ce que toutes ces structures soient enregistrées et soumises à des inspections annuelles de l'hygiène et de la sécurité. On considère que l'agrément porte sur les aspects suivants : régime de propriété, finalité de l'établissement (orientation pédagogique ou religieuse, notamment), critères d'accès, coût, heures d'ouverture et locaux. Les municipalités sont responsables de la supervision et des autorisations.

Financement : En 2004, les dépenses totales consacrées à l'EAJE pour les 0 à 6 ans ont représenté 1.7 % du PIB. La même année, le Parlement a fixé la participation financière des parents à 2 750 NOK par mois (326 EUR ou 397 USD) pour une place dans une structure d'EAJE standard (journée complète ou 41 heures ou plus par semaine). L'accueil à temps partiel d'un enfant est facturé en proportion. Depuis 2005, la participation financière des parents ne doit pas dépasser 20 % du coût des services, soit, actuellement, 280 EUR au maximum par mois. Les coûts unitaires annuels supportés par l'État sont de 9 773 EUR pour les moins de 3 ans et de 5 355 EUR pour les 3 à 6 ans (Moser, communication personnelle, 2005). Autant que l'on puisse en juger, ils n'englobent pas l'allocation versée

aux parents qui recourent à une nourrice (voir ci-dessous), ni la participation financière des parents (d'environ 20 %). Dans les centres d'accueil, les repas sont payés en sus. Les municipalités sont également tenues de financer leurs propres services et ceux des prestataires privés. Elles accordent également des aides pour des places supplémentaires d'EAJE réservées aux familles dont plusieurs enfants sont accueillis dans des centres d'EAJE municipaux. Outre les allocations familiales et pour parent isolé (22 % des familles), tous les parents bénéficient de déductions fiscales, qui leur permettent de récupérer en partie les frais de garde et de jardin d'enfants. Des prestations en numéraire sont également versées au parent qui s'occupe d'un enfant à domicile (objectif visé par le législateur), ou qui s'en occupe une partie du temps et recourt le reste du temps à un service d'EAJE réglementé, ou qui place l'enfant dans une structure d'EAJE qui ne reçoit pas d'aides de l'État (par exemple lorsque l'enfant est gardé par une nourrice ou par un membre de la famille). En 2005, le montant de l'aide pour un accueil à temps plein avoisine 545 USD par mois.

Personnel : 35 % du personnel de terrain des *barnehager* sont des professionnels des services d'EAJE, conformément à la législation. À l'échelon régional, on manque de personnel formé, mais, au niveau national, d'après les prévisions du taux d'inscription dans les instituts de formation, suffisamment d'intervenants vont être formés, ce qui permettra de satisfaire aux dispositions légales actuelles. Le pourcentage d'éducateurs formés, titulaires d'un diplôme post-secondaire, est à ce jour faible par rapport à celui recensé au Danemark (60 %) ou en Suède (51 %).

Formation requise : Les directeurs et les éducateurs qui travaillent dans les services d'EAJE ont suivi pendant 3 ans une formation dans l'un des instituts d'enseignement tertiaire relevant de l'État ou du secteur privé. Il n'existe pas de qualification formelle pour les auxiliaires, qui constituent la majeure partie du personnel en contact direct avec les enfants, bien qu'ils soient de plus en plus nombreux à détenir un diplôme de l'enseignement professionnel secondaire ou tertiaire.

Conditions de travail : La durée de travail légale du personnel d'EAJE est de 37.5 heures par semaine. Il n'y a pas de minimum obligatoire ni de quota d'heures réservé au développement professionnel. Les conditions de travail sont négociées aux échelons local et régional. Selon une enquête publique portant sur les services (2002), 84 % du personnel prend part à des bilans de performances annuels, 72 % participent à des programmes internes de développement du personnel et 48 % des services disposent d'un budget distinct à cette fin. Le statut, la rémunération et les conditions de travail sont moins avantageux que ceux des instituteurs du primaire. Les hommes représentent 8 % de l'ensemble du personnel d'EAJE en contact direct avec les enfants. Un plan ministériel (1997-2000) visait à porter cette proportion à 20 % avant fin 2000. Cet objectif n'ayant pas été atteint, cette date a été reportée à fin 2007. Avant que cet objectif puisse être atteint, il pourrait être nécessaire de revoir le statut, la rémunération, les conditions de travail et le contenu des programmes.

Ratios d'encadrement : Pour les 0 à 3 ans, le ratio est de 7 à 9 enfants par éducateur préscolaire formé, lorsque les enfants fréquentent la structure plus de 6 heures par jour. Pour les 3 à 6 ans, il est de 14 à 18 enfants. Le nombre d'auxiliaires qui peuvent ou doivent être employés n'est pas fixé. Dans les structures d'accueil familial de jour réglementées, 5 enfants de plus de 3 ans peuvent être accueillis en même temps. Si les locaux et le personnel sont appropriés, ils peuvent accueillir deux fois plus d'enfants (10 au maximum)

de plus de 3 ans. Si la majorité des enfants ont moins de 3 ans, leur nombre doit être ramené à un niveau non précisé. Dans les centres d'accueil familial de jour, il faut un éducateur préscolaire formé pour 30 enfants. Conformément aux lois de 1995 et 2005, le personnel doit également être suffisamment nombreux et formé pour proposer les activités éducatives qui figurent dans le plan-cadre.

Programmes et pédagogie : Le premier plan national relatif aux programmes – appelé plan-cadre – est entré en vigueur en 1996. Ces programmes, qui doivent être appliqués par les *barnehager,* s'appuient sur l'approche traditionnelle norvégienne qui consiste à combiner éducation et accueil. Un supplément destiné à la population sami est intégré au plan-cadre national. Tous les *barnehager*, y compris les *familiebarnehager* et les *apen barnehager*, doivent établir leur plan annuel d'après ce cadre. Le plan-cadre souligne que les activités des *barnehager* doivent prendre en compte les valeurs culturelles locales et l'héritage culturel national (*Rapport de base sur la Norvège*, 1999). Un plan-cadre révisé, fondé sur les mêmes principes, a pris effet au 1er août 2006, et la nouvelle loi sur les jardins d'enfant donne aux enfants le droit de participer à toutes les questions concernant leur vie au jour le jour dans le cadre de l'EAJE.

Suivi, évaluation et recherche : En 2001, la Norvège a introduit dans tous les services d'EAJE un programme de 3 ans destiné à mettre en place des outils et des systèmes de gestion et de renforcement de la qualité. D'après les données d'enquête (2002), des efforts d'amélioration sont en cours dans la plupart de ces services. Aucun écart substantiel n'est observé entre structures publiques et privées, même si, dans les grandes structures, les avancées sont plus significatives. La grande stabilité du personnel constitue une caractéristique majeure. L'observation est la méthode la plus couramment utilisée pour l'évaluation du bien-être et des progrès des enfants. À l'automne 2006, le ministère de l'Éducation et de la Recherche a introduit un projet pour améliorer les compétences en matière d'évaluation dans ce secteur, avec un financement de près de 50 millions NOK.

Participation des parents et de la communauté : Afin que les parents puissent participer et coopérer avec le personnel des structures, les lois de 1995 et de 2005 sur les *barnehager* imposent de créer un conseil de parents, ainsi qu'un comité de coordination réunissant éducateurs, parents et propriétaires de l'établissement. Le conseil de parents doit promouvoir les intérêts communs des parents et contribuer à une bonne collaboration. Il est en droit d'exprimer un avis sur toutes les questions importantes qui ont trait aux relations entre les parents et le *barnehager*. De son côté, le comité de coordination doit notamment prendre part aux discussions sur les objectifs et les pratiques du *barnehager*, et chercher à favoriser les contacts entre celui-ci et la communauté. Les parents sont vivement encouragés à participer au suivi de la qualité et à l'examen des activités des *barnehager*, via des réunions, des conversations, des commissions et des sondages réguliers.

Avancées

La Norvège dispose depuis de nombreuses années d'un système intégré de services destinés aux 0 à 6 ans, composé d'un vaste réseau de *barnehager* bien établis et financés sur le budget public. Ce dispositif repose sur une vision de l'enfant clairement définie, tant comme individu que comme groupe social, de la place de l'enfant dans la société et de sa relation à son environnement. Depuis 2001, une réforme de grande ampleur de la législation et du financement est en cours, car la Norvège passe progressivement à des services d'EAJE couvrant tous les enfants de moins de 6 ans. En 2003, un amendement à la

loi sur l'accueil de jour a imposé aux municipalités de s'occuper des services d'EAJE, au même titre que les services sociaux et de santé. En vertu de cet amendement, toutes les municipalités doivent proposer une place dans une structure d'EAJE à tous les parents qui souhaitent y inscrire leur enfant. Les textes de loi accordant ce droit à tous les parents n'ont pas encore été rédigés, mais est prévue pour 2007, lorsque la couverture sera totale. D'ici là, il faut répondre aux besoins et aux attentes des parents en ce qui concerne une place pour leur enfant. Depuis de nombreuses années, les enfants ayant des besoins spécifiques (handicap physique et/ou mental) disposent d'un droit d'accès prioritaire.

Dans le sillage des grands progrès qu'elle a réalisés vers l'universalité des services, la Norvège s'est engagée à augmenter le financement des *barnehager* de manière à éviter d'exclure certaines catégories d'enfants en raison du coût pour les parents. Le Parlement a voté une rallonge budgétaire pour l'EAJE (l'enveloppe est ainsi passée de 4.5 milliards NOK en 2000 à 14.8 milliards en 2006). Les autorités norvégiennes souhaitent que, d'ici cette date, les fonds apportés par l'État central et les municipalités couvrent au moins 80 % des coûts des services d'EAJE. Les 20 % maximum restants seront supportés par les parents.

De plus, le Parlement norvégien a adopté une loi sur l'égalité de traitement des services d'EAJE privés et publics financés sur le budget de l'État. Avant le vote de cette loi, les municipalités n'avaient pas l'obligation de financer les services privés et les parents qui recouraient à ces services payaient davantage. En mai 2004, les parlementaires ont fixé une participation financière maximale pour une place à temps plein dans tous les types de structures d'accueil, quel que soit l'âge de l'enfant. Le même texte a accordé une réduction pour les frères et sœurs (de 30 % pour le deuxième enfant et de 50 % à partir du troisième). Les municipalités doivent également établir des programmes d'aide aux familles à faibles revenus.

Parallèlement à cette évolution vers l'universalité des services, l'administration coordonne actuellement des travaux d'évaluation de la loi sur l'accueil de jour, afin de créer et de maintenir des services d'EAJE de qualité. À la mi-2004, un groupe d'experts composé de chercheurs, de divers partenaires et d'intervenants de terrain a présenté un rapport sur les amendements à apporter à cette loi et au plan-cadre. Il a en outre défini les responsabilités et obligations des différents niveaux d'autorité, et évalué les besoins d'échange de documents et d'informations entre ces niveaux. Un autre groupe d'experts a été désigné par le ministère pour proposer, en juillet 2005, un plan-cadre révisé. La nouvelle loi a pris effet en janvier 2006 et le programme-cadre révisé a été mis en œuvre en août 2006.

Un changement notable est le transfert au ministère de l'Éducation et de la Science de la politique et du financement de l'EAJE, qui relevaient jusqu'à présent du ministère des Affaires familiales et de l'Enfance (BFD). Le nouveau gouvernement a promis plusieurs évolutions :

- Une couverture intégrale d'ici 2007.
- La réduction de la participation financière des parents à 2 250 NOK à compter du 1er janvier 2006, puis une réduction supplémentaire à environ 1 800 NOK (approximativement 279 USD et 231 EUR) par mois et par enfant.
- Des aides seront allouées jusqu'à ce que la couverture soit intégrale, c'est-à-dire jusqu'à ce que tous les enfants aient droit à une place dans une structure d'accueil.

- La proportion d'éducateurs sera augmentée dans les jardins d'enfants (elle s'établit pour l'heure à 35 %).
- L'égalité de rémunération et des conditions de travail sera inscrite dans la loi, tant pour les services d'EAJE privés que pour les services d'EAJE publics.
- Lorsque le taux de couverture sera de 100 %, mais pas avant 2008, le système des prestations en numéraire fera l'objet d'une refonte. Un dispositif restreint sera maintenu pendant toute la session parlementaire.

Pays-Bas

Population : 16.3 millions. **Taux de fécondité :** 1.75. **PIB par habitant :** 29 000 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** environ 1 million.

Taux d'activité des femmes : 69.2 % (15 à 64 ans), dont 60.2 % à temps partiel (contre 15.1 % des hommes).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) de moins de 6 ans : Mères d'enfants de moins de 6 ans : 71 % travaillent et constituent 79 % de l'emploi à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*, 2005). Mères d'enfants de moins de 3 ans : 66.4 % travaillent (EUROSTAT), 60 % des ménages composés de 2 parents et 39 % des familles monoparentales.

Congé de maternité et congé parental : 16 semaines de congé de maternité avec maintien de l'intégralité du salaire, plus congé supplémentaire de 6 mois, non rémunéré, pour les parents travaillant au moins 20 heures.

Durée moyenne du congé parental : 4 mois.

Âge de la scolarité obligatoire : 5 ans.

Dépenses sociales : 21.8 % du PIB (2001). **Taux de pauvreté infantile :** 9.8 % après impôts et transferts (UNICEF, 2005) (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.38 % du PIB (financement public à 0.37 % et financement privé à 0.01 %), 7.5 % du budget de l'éducation, pour 10.6 % des inscriptions.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : 4 923 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux moins de 4 ans : Depuis 2004, l'accueil des enfants n'est plus financé par les autorités (locales), mais repose sur le marché et est financé par l'État (déductions fiscales), les entreprises et les parents. Aucune donnée sur le niveau de financement n'est disponible.

Coût moyen pour les parents : Ensemble des services d'accueil : environ 44 % à la charge des parents. En fonction du revenu, cette participation varie entre 3.5 et 100 %.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : 4 ans. Pas de place automatique dans une structure d'accueil.

Principales catégories de services et durée : Crèches de jour accueillant toute la journée des enfants de 3 mois à 4 ans, à l'année. Groupes d'éducation active préscolaire proposant des activités d'éveil aux jeunes enfants, généralement sur une base périodique, mais parfois toute la journée. Éducation préprimaire pour les 4 à 6 ans, sur la base d'une demi-journée, pendant l'année scolaire. Accueil périscolaire pour les 4 à 12 ans, à l'année. Tous ces services sont fournis sur un seul site, dans des écoles communautaires polyvalentes. Nounous (accueil familial de jour), parfois supervisées par un organisme qui propose par ailleurs un accueil pour les 0 à 12 ans, au domicile ou non de l'enfant.

Taux d'accès aux services réglementés : 0 à 3 ans : 22.5 % ; 2.5 à 4 ans : 89 % ; 4 à 6 ans : 100 %. La plupart des services sont proposés ou utilisés à temps partiel.

Désignation et qualifications du personnel principal : La majorité des directeurs des centres d'accueil sont titulaires d'un HBO (diplôme obtenu quatre ans après le secondaire). Le reste du personnel possède un SPW-3 (formation professionnelle de trois ans, généralement axée sur les activités socio-pédagogiques) ou un MBO (deuxième cycle du secondaire, qualification professionnelle pendant deux à trois ans). Autre possibilité : un SPH, qualification professionnelle spécifiquement orientée sur les problèmes de développement et familiaux. Dans l'éducation préprimaire, le personnel est formé d'instituteurs ayant obtenu un diplôme de l'enseignement post-secondaire, en quatre ans, délivré par des instituts de formation des instituteurs. Ils sont spécialisés dans l'enseignement destiné aux enfants de 4 à 8 ans.

Ratios d'encadrement : 0 à 1 an : 4 enfants pour 1 adulte ; 1 à 2 ans : 5 pour 1 ; 2 à 3 ans : 6 pour 1 ; 3 à 4 ans : 8 pour 1 ; 4 à 12 ans : 10 pour 1.

Taille maximale d'un groupe : Taille moyenne d'un groupe dans l'accueil des enfants 0 à 4 ans : 12 pour 1 : dans le primaire : 4 à 7 ans : 20 pour 1 ; 8 à 12 ans : 27.7 pour 1.

Autorités de tutelle

Aux Pays-Bas, les autorités nationales, provinciales et locales se partagent traditionnellement la responsabilité des politiques et des services d'EAJE. Les autorités nationales exercent les fonctions qu'elles peuvent organiser le plus efficacement, en particulier la législation, l'élaboration des statuts et la réglementation, la définition des cadres d'action, la fixation des critères et des objectifs nationaux, l'encouragement de l'innovation, le suivi national et les évaluations de la qualité. Il reste néanmoins à déterminer comment le nouveau système d'accueil déréglementé influe sur ces fonctions (voir ci-dessous).

À l'échelon central, trois ministères jouent un rôle essentiel dans les politiques relatives aux jeunes enfants : le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW), le ministère de la Santé, de l'Aide sociale et du Sport (VWS), et le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science (OCW). Ce dernier est chargé de l'ensemble du système éducatif, notamment de l'accès, de l'équité et de la qualité pour tous les enfants à partir de 4 ans. Depuis 2002, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi supervise la politique d'accueil des enfants, en particulier dans le cadre d'une loi récente (2005). De son côté, le ministère de la Santé, de l'Aide sociale et du Sport s'occupe de l'application de la loi sur la protection sociale, qui englobe les groupes d'éducation active préscolaire destinés aux 2 à 3 ans. L'accueil des enfants et les activités périscolaires sont administrés par les autorités locales, mais il existe une certaine coopération régionale, notamment pour les garderies. Quelque 90 % des autorités locales organisent ces services. Le VWS est également chargé de la politique d'information des jeunes sur les questions de santé.

L'éducation primaire, sous l'autorité de lOCW, accueille les 4 à 6 ans (la scolarité est obligatoire à partir de l'âge de 5 ans, mais, jusqu'à 6 ans, les enfants restent dans le cycle correspondant aux premières années d'éducation). Les Pays-Bas pratiquant la liberté d'éducation, les commissions scolaires reçoivent un financement égal, qu'elles soient publiques ou privées, si elles relèvent de la loi sur l'éducation primaire. Ce sont les établissements eux-mêmes qui choisissent leur personnel ainsi que le matériel pédagogique, et qui décident de leurs méthodes d'enseignement. Outre les différents

échelons de l'administration locale, d'autres grands acteurs devraient participer aux décisions et à la mise en œuvre de la politique de la petite enfance : entreprises, syndicats, parents, associations pour la jeunesse et organisations professionnelles.

Le gouvernement actuel a opéré un changement fondamental en intégrant les services en faveur des enfants dans le champ d'action du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW).

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 69.2 % (52.4 % en 1990). Sur ce total, 60.2 % travaillaient à temps partiel, contre 15.1 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). En 2004, seulement 26.2 % des femmes de ce groupe d'âge occupaient un emploi rémunéré à temps plein (68.1 % des hommes). Le modèle de partage des tâches dans lequel les deux conjoints travaillent les trois quarts du temps et se relaient auprès de leur(s) enfant(s) – modèle annoncé lors du premier examen OCDE en 1999 – n'est pas prédominant (OCDE, 2002). En 2002, les mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de 6 ans affichaient un taux d'activité de 71 % et constituaient 79 % des emplois à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société*). En 2004, le taux d'activité des mères d'enfants de moins de 3 ans était de 66.4 %.

Congé parental : 16 semaines (4 mois) rémunérées à 100 %, plus un congé partiel, non rémunéré, de 6 mois (auquel ont droit les parents travaillant au moins 20 heures par semaine). C'est l'un des dispositifs les moins généreux au sein de l'UE. Des politiques de temps de travail propices à la vie familiale ont été mises en place, ainsi que des initiatives visant à flexibiliser la durée et la répartition des heures de travail.

Accès et services

Trois « cercles » de services ont été créés autour de l'enfant et de la famille : *i)* des services à caractère général pour les 0 à 6 ans, *ii)* des interventions en faveur des familles et enfants qui ont des besoins spécifiques et *iii)* des formes spécialisées ou intensives d'aide pour les enfants ayant des besoins éducatifs spécifiques (BES). Les services à caractère général comprennent les crèches de jour pour les 0 à 4 ans (généralement toute la journée et à l'année), les structures d'accueil familial de jour pour les 0 à 12 ans (toute la journée et à l'année) et l'accueil périscolaire pour les 4 à 12 ans (accueil périodique pendant l'année, assuré dans 90 % des municipalités). Les jardins d'enfants, les structures préscolaires et l'éducation préprimaire fonctionnent soit à la demi-journée soit toute la journée pendant l'année scolaire. Les deux tiers des établissements sont gérés par le secteur privé, mais tous reçoivent un financement entièrement public. Chaque type de service a une finalité, une histoire, un financement et un mode d'administration qui lui est propre.

Taux de couverture

De 0 à 4 ans : En 2001, 22.5 % de cette tranche d'âge étaient accueillis dans une structure ou une autre. En 2003, le taux d'accès et d'utilisation des services agréés était passé à 29 %. La plupart des enfants sont gardés par leurs parents, qui sont aidés par la famille proche[1] et qui recourent en partie à différents services. De 2 ans et demi à 4 ans, quelque 89 % des enfants sont accueillis dans des centres, des groupes d'éducation active ou des structures préscolaires, soit une progression de 9 % depuis 2001. Aux Pays-Bas,

l'éducation active est la forme d'accueil la plus fréquente pour les 2 ans et demi à 4 ans. Elle est habituellement proposée par des organismes privés ayant le statut de fondation. Nombre de ces fondations sont indépendantes, d'autres font partie d'une grande entité coopérative, souvent une organisation d'accueil des jeunes enfants ou une fondation d'aide sociale à caractère général. Les enfants se rendent généralement dans les structures d'éducation active deux fois par semaine (ils y restent 2 à 3 heures) pour jouer avec d'autres ou participer à un programme d'intervention.

De 4 à 6 ans : L'éducation préprimaire constitue l'une des phases de l'enseignement primaire dans une école de base. La scolarité est obligatoire à compter de l'âge de 5 ans, mais les enfants peuvent être scolarisés gratuitement dans le primaire lorsqu'ils atteignent 4 ans. Les Néerlandais plébiscitent l'éducation préscolaire : 98 % des enfants de 4 ans sont inscrits dans des classes préprimaires, où ils passent 4 à 6 heures par jour.

En 2003, 14 % des enfants fréquentant l'éducation préscolaire bénéficiaient aussi d'un accueil périscolaire, soit deux fois plus qu'en 2001.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : 5 % des 0 à 6 ans seraient atteints d'un handicap physique. Une proportion croissante d'enfants souffrant d'un handicap léger sont accueillis dans des structures d'EAJE standard (80 %), car les bienfaits de cette intégration sont de plus en plus reconnus. Sur ce total, 20 % fréquentent des centres spécialisés. L'éducation spécialisée est bien financée, même si elle est souvent séparée du reste du système.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté infantile est de 9.8 % après impôts et transferts (UNICEF, 2005). Les familles modestes bénéficient d'aides diverses, notamment (pour les familles monoparentales) de la couverture partielle des frais d'éducation et de garde des enfants, dans le cadre de l'aide aux familles à faibles revenus ou de l'aide sociale. Le père ou la mère peut ainsi financer, par exemple, une formation qui lui permettra de revenir sur le marché du travail. Les minorités ethniques sont surreprésentées dans cette catégorie.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Il existe une importante population immigrée aux Pays-Bas : 12 % des 0 à 5 ans sont bilingues ou sont issus d'une minorité ethnique. Les minorités ethniques sont concentrées, pour l'essentiel, dans les grandes villes. On considère que 25 % des 0 à 6 ans ont des besoins éducatifs particuliers, principalement en raison de facteurs socioéconomiques, culturels et/ou linguistiques. Les centres de protection infantile sont en contact avec la quasi-totalité des familles qui ont des enfants en bas âge. C'est pourquoi ils ont reçu pour mission d'identifier les enfants et les familles qui ont des difficultés et de les orienter vers des services spécifiques, tels que des programmes d'EAJE pour les enfants à risque. Lorsque les écoles accueillent un certain pourcentage d'enfants issus de milieux défavorisés ou appartenant à une minorité ethnique, elles bénéficient d'un complément budgétaire qui doit les aider à embaucher du personnel supplémentaire pour réduire la taille des groupes accueillis ou pour proposer une aide spécialisée. D'importants investissements ont été réalisés dans ces deux secteurs, de manière à relever la qualité des services et à mieux intégrer les enfants à risque.

La politique néerlandaise actuelle vise un taux de participation de 70 % de ces enfants aux programmes d'EAJE, dans la tranche d'âge comprise entre 2 ans et demi et 6 ans. À cette fin, des fonds supplémentaires sont débloqués depuis 2000 (110 millions EUR depuis 2002). Il ne s'agit pas de soutenir les services de base, mais d'accroître le ratio

d'encadrement (2 adultes pour 15 enfants dans l'éducation préscolaire, l'éducation active et les deux premières années du primaire), de doubler les heures passées auprès des enfants à risque dans les groupes d'éducation active, ainsi que de disposer d'un personnel formé et de programmes conçus par des professionnels pour les enfants défavorisés âgés de 2 ans et demi à 4 ans qui fréquentent l'éducation préscolaire. Parmi ces programmes figurent notamment *Kaleidoscope* (qui repose sur le modèle *High/Scope*) et *Piramide* (d'après le plan *Success for All*). L'État central et les autorités locales investissent massivement dans des programmes d'intégration et d'éducation ciblés.

Qualité

Les mécanismes de contrôle qualité jusqu'alors mis en œuvre aux Pays-Bas, surtout par les municipalités, ne sont plus opérationnels dans le contexte de la nouvelle loi sur l'accueil des enfants. Selon le SZW :

> *« La nouvelle loi ne définit plus de critères de qualité spécifiques pour les centres d'accueil des jeunes enfants. Le secteur dispose ainsi d'une plus grande liberté pour fixer ses propres règles afin de veiller à ce que les structures répondent à l'obligation légale de proposer des services en toute responsabilité. Les gestionnaires doivent inventorier eux-mêmes les risques pour la sécurité et la santé. Ils doivent également être en mesure de démontrer qu'ils prêtent attention, entre autres, au nombre d'enfants placés sous la surveillance d'un adulte, à la taille de chaque groupe et à la formation du personnel. De plus, le gestionnaire d'un centre d'accueil de jeunes enfants ne peut s'écarter des recommandations du comité parental que s'il justifie sa décision par écrit.*
>
> *« Avec la loi sur l'accueil des enfants, le ministre souhaite encourager la transformation du secteur en élargissant le champ d'action du marché et donner aux parents une plus grande liberté de choix. La réduction du nombre de dispositions permettra d'alléger le fardeau administratif qui pèse sur les gestionnaires, ce qui pourrait aussi avoir des répercussions positives sur les coûts des services à la petite enfance. »*

Agrément et réglementation : En janvier 2005, les politiques locales portant sur la qualité de l'éducation préscolaire ont été remplacées par un cadre général intégré dans la nouvelle loi. Ce cadre impose des normes d'hygiène et de sécurité de base, oblige à informer les parents et attire l'attention des prestataires sur certains indicateurs clés de la qualité des services. À l'avenir, les normes de qualité de base seront formulées par autoréglementation, sous la forme d'une convention entre les organismes prestataires et l'organisation parentale. Un conseil parental doit accompagner et suivre les progrès, tandis que la municipalité est chargée des inspections régulières d'hygiène et de sécurité. Dans le secteur éducatif (enfants de 4 à 6 ans), le contrôle qualité est assuré par l'inspection scolaire, qui examine en détail l'ensemble de l'école, notant en particulier la façon dont les établissements rendent compte de leur politique pédagogique aux parents.

Financement : Les dépenses consacrées aux établissements d'éducation préprimaire équivalent à 0.38 % du PIB. Environ 96.7 % proviennent du budget public et 3.3 % de sources privées, dont 0.6 % de contributions parentales (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Selon cette dernière publication, 7.5 % des dépenses d'éducation totales vont au niveau préprimaire, qui est fréquenté par 10.6 % des écoliers. Les tarifs des services destinés aux 0 à 3 ans sont principalement déterminés par le marché, alors que les services pour les 4 à 6 ans sont intégrés à l'éducation primaire et gratuits. Le financement est mixte. L'offre privée est essentiellement à but lucratif, et l'offre publique est assurée, en majeure partie, par des organismes subventionnés.

Aux Pays-Bas, contrairement à ce qui se passe généralement ailleurs, les entreprises jouent un rôle clé dans l'accueil des enfants : elles disposent de leurs propres services d'accueil ou, plus fréquemment, achètent ou louent des places pour les enfants de leur personnel. En vertu de la nouvelle loi de 2005, des aides sont directement versées aux parents, qui financent 44 % de l'ensemble des coûts du système et dont la participation financière (de 3.5 % à 100 %) est fonction du revenu. Les dépenses d'EAJE publiques sont passées de 617 millions EUR en 2003 à 800 millions en 2005. Cette expansion est liée à l'utilisation croissante de ces services.

La nouvelle loi a réformé le mode de financement. Aujourd'hui, ce sont l'État central et l'employeur qui aident financièrement les parents, et non plus les municipalités qui financent les services. Selon le site Internet du SZW :

> *« [Cette] loi instaure un nouveau régime de financement. Elle part du principe que les parents, les employeurs et l'État supporteront collectivement les coûts d'éducation et d'accueil des enfants. En 2005, 68 % des salariés pourront bénéficier d'une aide financière de leur entreprise pour faire garder leurs enfants. L'objectif est un taux de 90 % d'ici 2008. L'État indemnisera en partie les parents qui ne recevront pas d'aide de leur employeur. Cette indemnité sera progressivement supprimée à compter de 2006 et, à partir de 2009, seuls les parents disposant d'un revenu inférieur ou égal à 45 000 EUR auront encore droit à une indemnité partielle. »*

Les autorités fiscales verseront les aides directement aux parents, ce qui marquera la fin des subventions directes aux structures d'accueil. Celles-ci se feront concurrence sur les prix et la qualité, car les parents pourront changer d'établissement s'ils jugent les tarifs trop élevés ou la qualité des prestations insuffisante. En résumé, les structures d'accueil des enfants seront soumises aux forces du marché.

Personnel et formation requise : Les 0 à 4 ans accueillis dans des services agréés et les enfants de 4 ans et plus qui bénéficient d'un accueil périscolaire sont confiés à divers prestataires et catégories de personnel. Le personnel d'EAJE qui est en contact avec les enfants doit, en principe, avoir une qualification professionnelle plus élevée, soit un HBO dans le cas des directeurs (quatre ans après le secondaire, enseignement supérieur non universitaire) soit un MBO pour les autres catégories de personnel (niveau du deuxième cycle du secondaire, qualification professionnelle de deux à trois ans). Les critères de qualité, y compris les qualifications du personnel, appliqués à l'éducation préscolaire concernent également l'accueil périscolaire. Pour les groupes d'éducation active, s'agissant notamment des qualifications, ces critères sont fixés par les municipalités. Dans le secteur éducatif, les enseignants sont formés pendant quatre ans dans les PABO, instituts de formation à l'enseignement primaire, comme instituteurs polyvalents qui peuvent s'occuper des enfants de 4 à 12 ans. Néanmoins, ils se spécialisent dans la tranche d'âge des 4 à 8 ans ou dans celle des 5 à 12 ans. Quelle que soit la classe dans laquelle ils enseignent, tous ont aujourd'hui la même rémunération.

Conditions de travail : Le personnel, principalement constitué de femmes, a un faible statut, particulièrement dans les secteurs de l'accueil et de l'éducation active. Il y a eu de graves problèmes de recrutement et des pénuries de personnel, mais des efforts sont déployés pour augmenter les salaires et améliorer les conditions de travail. Davantage d'attention est actuellement portée à l'investissement dans l'accueil polyvalent, en vue d'instaurer des services plus intégrés. Le personnel voit donc s'élargir ses possibilités d'occuper deux emplois en parallèle, par exemple en travaillant comme auxiliaire pendant les heures de classe (ils sont alors désignés par la commission scolaire) et d'assurer l'accueil après la classe (ils sont dans ce

cas nommés par le service local d'accueil des jeunes enfants). Ce cumul d'emplois est favorisé par *i)* des fonds d'incitation au co-financement, *ii)* l'harmonisation des conditions de travail et *iii)* l'intégration des programmes de formation.

Ratios d'encadrement : La nouvelle loi ne fixe pas de ratios. Elle préconise simplement un « accueil bien pensé », c'est-à-dire qui doit contribuer à un développement harmonieux et équilibré des enfants, dans un environnement sûr et sain. Cette loi énonce des critères de qualité concrets, tels qu'une évaluation du risque dans les centres d'accueil, l'emploi du néerlandais et la mise en place d'un conseil parental, ainsi que des exigences de qualité globales, notamment pour la taille de chaque groupe d'enfants. Deux organismes d'accueil nationaux et l'association de défense des intérêts des parents ont rendu les critères de qualité plus concrets grâce à une convention. En principe, ces critères définis d'un commun accord doivent servir de base pour les inspections et le suivi de la qualité.

Programmes et pédagogie : Aux Pays-Bas, il n'existe pas de programmes nationaux, à quelque niveau d'éducation que ce soit. Cependant, des efforts de coordination des programmes sont accomplis depuis une dizaine d'années afin d'améliorer la qualité des activités éducatives destinées aux enfants de 2 ans et demi à 6 ans issus de milieux défavorisés ou appartenant à une minorité ethnique. Deux programmes ont été validés à ce jour (*Piramide* et *Kaleidoscope*) et un troisième est en cours d'évaluation. Un panel de consultants travaille avec les enseignants, dans tout le pays, pour déterminer des pédagogies efficaces à l'intention de ces enfants. De surcroît, le centre d'enseignement du néerlandais, *Expertise Centrum Netherlands,* a élaboré des protocoles sur la période 2004-05 de façon à améliorer la maîtrise de la langue nationale, dans le cadre de programmes déjà validés. De nombreuses municipalités ont également mis en place des politiques de sensibilisation des parents à l'importance de l'EAJE.

Suivi, évaluation et recherche : Conformément à la nouvelle loi, le suivi de l'accueil familial de jour et des crèches consiste en l'obtention d'un agrément municipal et en des contrôles annuels de l'hygiène et de la sécurité. Le suivi de l'éducation préprimaire publique est plus étendu, puisqu'il englobe les normes relatives aux programmes, la formation continue et des inspections régulières par un organisme de contrôle accrédité. L'investissement dans la gestion de systèmes d'information progresse également dans le secteur éducatif, et on attend beaucoup de l'introduction d'un numéro d'identification des élèves. Cet identifiant permettra de suivre les progrès de chaque enfant tout au long de sa scolarité. Les données généralisées qui seront ainsi recueillies serviront à examiner les résultats scolaires, ventilés par catégories, par exemple, en fonction du sexe, du statut socioéconomique ou des besoins spécifiques. Ce système rendra compte de la façon dont l'enfant a été accueilli dans les services d'EAJE et sera pleinement opérationnel en 2007. Il est envisagé de le coupler à un plan de recherche et d'évaluation ciblé.

Participation des parents et de la communauté : Les parents sont invités à participer à l'élaboration des dispositifs et des programmes. Une campagne spéciale a été lancée en 2002 pour informer et encourager les minorités ethniques à inscrire leurs enfants dans des groupes d'éducation active préscolaire, en particulier dans ceux qui proposent des activités intensives et de qualité. Par ailleurs, les programmes de santé préventive guident les parents dans l'utilisation des services d'EAJE. La nouvelle loi impose à toutes les structures de créer un conseil parental.

Questions soulevées par l'OCDE

En 1999, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a identifié un certain nombre d'aspects nécessitant une attention particulière :

- *Cohérence et coordination des services :* Pendant les premières années de la décentralisation, la coordination et la cohérence du système ont été souvent poussées à leur limite sur le plan de la gestion, de la formation et de la catégorisation du personnel, ainsi que de l'égalité d'accès et du contrôle qualité.
- *Conceptions de l'enfance et de l'éducation des jeunes enfants* : Au début des années 90, les services d'EAJE étaient considérés principalement sous l'angle de la protection et de l'accueil. Des progrès sont actuellement accomplis, particulièrement dans l'éducation active et les premiers niveaux du primaire, où de nombreux programmes éducatifs améliorés entrent en vigueur. Toutefois, le clivage institutionnel entre accueil et éducation demeure, ce qui se traduit par une nette différence de traitement entre, d'une part, les nourrissons/enfants qui commencent à marcher et, d'autre part, les enfants accueillis en préprimaire.
- *Renforcement du soutien aux parents :* Le financement des services d'EAJE néerlandais repose largement sur les parents, tant en termes de contribution financière que de coûts d'opportunité et de temps consacré à l'enfant chaque jour, un effort qui incombe en particulier aux mères. L'équipe des examinateurs recommande de continuer à prêter attention à la répartition des tâches entre hommes et femmes. Une réduction des coûts supportés par les parents peut également être nécessaire, surtout pour inciter les bas revenus à recourir plus largement aux services. En outre, on pourrait encourager la participation des parents à l'éducation de leurs enfants en étendant le congé de maternité et le congé parental, ainsi que l'accueil périscolaire.
- *Personnel et formation :* La pénurie de personnel, qui est imminente, est due à plusieurs facteurs. Cependant, dans le secteur de l'accueil, le statut relativement faible du personnel, une évolution de carrière incertaine, des conditions de travail médiocres et des salaires trop bas sont des points qui méritent d'être examinés tout particulièrement.

Avancées

La loi sur l'accueil des enfants annonce une réorientation des services d'EAJE aux Pays-Bas. Elle introduit un dispositif tiré par la demande : les parents achètent des prestations d'accueil destinées à leurs enfants et l'État central soutient cette demande en versant des aides sous condition de ressources. De surcroît, les employeurs sont censés financer un tiers des coûts d'accueil et de garde des enfants de leur personnel. L'offre de services sera donc déterminée par les forces du marché, mais il ne fait aucun doute que des programmes ciblés, financés sur les ressources publiques, continueront d'être déployés. Il est également évident que cette nouvelle expérience de l'organisation de l'accueil des jeunes enfants sera observée de près par d'autres pays de l'OCDE[2].

On observe une autre évolution aux Pays-Bas : l'amélioration de la collaboration entre les écoles et les structures d'accueil des jeunes. À l'échelon national, les responsabilités sont toujours nettement tranchées entre accueil, éducation, soins médicaux pour les jeunes et groupes d'éducation active préscolaire. La nomination d'un haut commissaire à la politique de l'enfance et de la jeunesse, fin 2003, par les ministres chargés de ces deux pôles, a éliminé certains des obstacles législatifs et administratifs auxquels les autorités locales se heurtaient pour proposer des services plus cohérents. Dans les années à venir, ce

haut commissaire conseillera les pouvoirs publics sur les mesures à prendre pour assurer la qualité et la continuité de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants.

En outre, la politique néerlandaise en faveur de la prime enfance se caractérise par un développement poussé des travaux de recherche et par l'expérimentation active de nouveaux programmes. Plusieurs de ces programmes, dont ceux portant sur l'éducation préprimaire intensive, se sont généralisés, pour le plus grand bénéfice des enfants, tant à l'école que dans les structures préscolaires.

Les Pays-Bas continuent de veiller à la diversité et à l'équité. Le secteur éducatif, en particulier, accomplit un excellent travail en proposant des programmes ciblant, avant leur accès à une structure d'accueil préprimaire, les jeunes enfants issus de milieux défavorisés ou appartenant à une minorité ethnique. Le moment est peut-être venu de rassembler les groupes d'éducation active et les structures préprimaires. En effet, comme l'a suggéré l'équipe de l'OCDE lors du premier examen, à l'avenir, des pays pourraient souhaiter réunir centres d'accueil, éducation active et préprimaire en un système universel qui assurerait, sans discrimination, la continuité de l'accueil et de l'éducation, pour tous les enfants.

Notes

1. D'après les chiffres concernant 2003, 35 % des jeunes enfants étaient en partie gardés gratuitement par leurs grands-parents, 13 % par des personnes extérieures à leur famille, également gratuitement, 3 % par leurs grands-parents, contre rémunération, 15 % par des personnes extérieures à leur famille, contre rémunération, et 5 % bénéficiaient d'un service formel de garde à domicile.
2. L'analyse des modalit7és de financement présentée au chapitre 5 de ce volume donne à penser que dans le domaine de l'EAJE un système fondé sur le marché tend à créer des inégalités de services, une qualité médiocre, une ségrégation des classes et des ethnies et la fragmentation des services. Cela est peut-être dû à la nouveauté de l'approche et au manque d'expérience des administrations dans la création des protections nécessaires. Malgré les efforts faits aux États-Unis ces dernières années afin de contrôler ces effets dans les parties marchandes du système de l'éducation, aucune solution satisfaisante à ces inconvénients n'encore été trouvée, si ce n'est des partenariats plus réglementés entre les autorités publiques et les fournisseurs des services.

Portugal

Population : 10.5 millions. **Taux de fécondité :** 1.44. **PIB par habitant :** 18 400 USD. **Enfants de moins de 6 ans** : 666 762.

Taux d'activité des femmes : 67 % des femmes (15 à 64 ans) ont un emploi, dont 14 % à temps partiel (contre 5.8 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005) ; 79 % des mères d'enfants de moins de 6 ans travaillent et représentent 6 % de l'emploi à temps partiel (OCDE, *Panorama de la société,* 2005) ; 70.8 % des mères d'enfants de moins de 3 ans travaillent également (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2004).

Congé de maternité et congé parental : 16 semaines avec maintien intégral du salaire ou 20 semaines à 80 %. Les pères peuvent également en bénéficier si les deux parents sont d'accord.

Durée moyenne du congé parental : Données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales : 21.1 %. **Taux de pauvreté infantile :** 15.6 % après impôts et transferts (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.44 % du PIB et 6 % du budget de l'éducation pour environ 13 % des inscriptions.

Coût unitaire (par enfant) dans l'éducation préscolaire : 4 158 EUR ou 4 986 USD (établissements publics uniquement, OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Données non disponibles.

Coût moyen pour les parents d'un enfant accueilli en crèche : 11 % du salaire annuel moyen.

Droit à un service gratuit : À partir de 3 ans, les enfants peuvent bénéficier du volet éducatif des *jardims de infância* (jardins d'enfants). Le nombre de places est encore parfois insuffisant, mais la situation s'améliore.

Principales catégories de services et durée journalière : De 0 à 3 ans : crèches (taux de couverture de 11 % – 8 à 9 heures par jour) ; crèches familiales (taux de couverture de 1.5 %). De 3 à 6 ans : *jardim de infância*, 5 ou 6 heures par jour). Accueil périscolaire des 6 à 12 ans : Taux de couverture non disponible.

Taux et modalités d'accès aux services réglementés : De 0 à 3 ans : près de 90 % sont gardés par leur famille ou dans le cadre d'un dispositif informel. Environ 12 % fréquentent une structure d'accueil toute la journée ou bénéficient d'un accueil familial ; de 3 à 6 ans : à partir de 3 ans, environ 60 % des enfants vont au jardin d'enfants ; la proportion atteint 90 % parmi les 5 à 6 ans (le taux de couverture moyen pour les enfants de 3 à 6 ans est de 76.3 %).

Désignation et qualification du personnel principal : les crèches emploient des *educadores* (4 années d'études universitaires ou professionnelles supérieures), des puéricultrices et des travailleurs sociaux qui ont tous des qualifications professionnelles post-secondaires. Dans les jardins d'enfants, les *educadores de infância* doivent justifier de quatre années d'études universitaires ou professionnelles supérieures. Pour les aides-éducateurs, seules des études secondaires sont requises, mais une formation est actuellement mise sur pied à leur intention.

Ratios d'encadrement : 2 adultes pour 10 ou 12 enfants en crèche ; dans les *jardims*, 1 ou 2 adultes pour 25 enfants, selon que la structure emploie ou non un aide-éducateur à temps plein ; dans les services périscolaires, le ratio est normalement de 1 adulte pour 15 enfants et de 2 adultes pour 20 enfants.

Taille maximale d'un groupe : 10 à 12 enfants dans les crèches et 25 dans les *jardims*.

Autorités de tutelle

C'est la loi-cadre de 1997 qui présente les définitions, les grands objectifs, les orientations et les stratégies de mise en œuvre des mesures concernant les jardins d'enfants. Cette loi considère le niveau préscolaire comme la première étape d'un apprentissage qui dure toute la vie, et souligne l'importance de la coopération avec les familles. Au Portugal, le réseau national d'EAJE est à la fois public et privé. Il relève du ministère de l'Éducation et du ministère de la Sécurité sociale et du Travail (MSST), qui ont tous deux des partenaires et des missions bien spécifiques. Le ministère de l'Éducation définit les aspects normatifs de l'enseignement préscolaire (horaires, organisation, orientations pédagogiques, évaluation et suivi) et finance les jardins d'enfants (*jardims de infância*) pour les 3 à 6 ans. Le ministère de la Sécurité sociale et du Travail est chargé de réglementer et de financer les services d'EAJE pour les de 0 à 3 ans, et de verser des aides aux familles à faibles revenus pour que leurs enfants puissent fréquenter le jardin d'enfants (repas gratuits, allocations, etc.)

En raison d'une tendance récente à la décentralisation, de nombreuses mesures et aspects d'intérêt local sont aujourd'hui du ressort des municipalités : formation, recrutement et rémunération des auxiliaires dans les *jardims* et organisation de l'accueil périscolaire des élèves des établissements publics, en liaison avec les associations de parents). Au niveau régional, ce sont les directions de l'éducation et les centres de sécurité sociale qui sont responsables de l'application de la politique de la petite enfance. Afin d'assurer la coordination, un bureau pour l'expansion et le développement de l'éducation préscolaire a été créé en 1996 (et a fonctionné jusqu'en 1998) ; il rassemblait les principales parties prenantes à l'EAJE, y compris l'association nationale des municipalités et les principaux prestataires de services à but non lucratif ou du secteur associatif, tels que les institutions privées de sécurité sociale (IPSS).

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 67 %, contre 59.6 % en 1990. Sur ce total, 14 % travaillaient à temps partiel, contre 5.8 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). Environ 70 % des mères d'enfants de moins de 6 ans travaillent, dont la plupart à plein temps ; environ 10 % travaillent à temps partiel (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2004).

Congé parental : Au Portugal, le père ou la mère peut prendre un congé parental de 16 semaines avec maintien intégral du salaire ou de 20 semaines rémunérées à 80 %. Le père peut en bénéficier, sous réserve de l'accord de la mère, de 5 jours en même temps que la mère ou jusqu'à 120 jours au lieu de la mère à 100 %. Chaque famille peut également bénéficier d'un congé non rémunéré d'une durée de 3 mois à 4 ans, à prendre avant les 6 ans de l'enfant. Un congé grandparental de 30 jours existe également si la mère a moins de 16 ans au moment de la naissance.

Services et accès

Les horaires journaliers et les périodes de fermeture annuelles varient selon les services. Les enfants âgés de 3 mois à 3 ans peuvent bénéficier d'un accueil en crèche toute la journée ou d'un accueil familial. Entre 3 et 6 ans, ils fréquentent généralement le jardin d'enfants (*jardim de infância*). Ces *jardims* ouvrent de 5 à 6 heures par jour (suivant les autorités de tutelle). Lorsque les parents qui travaillent ont besoin d'un créneau de garde supplémentaire, les enfants peuvent aussi participer à des activités socio-éducatives en dehors des heures d'accueil préscolaire.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : Près de 90 % des enfants sont gardés par leur famille ou dans le cadre d'un dispositif informel ; environ 12 % bénéficient d'une formule quelconque d'accueil en crèche ou d'accueil familial en journée.

De 3 à 6 ans : Pour cette tranche d'âge, les taux d'inscription (rapportés à chaque classe d'âge) dans les *jardims de infância* sont de 60 % (3 à 4 ans), 75 % (4 à 5 ans) et de près de 90 % (5 à 6 ans). Il existe aussi des centres communautaires et des services itinérants, mais seulement dans les régions où il est difficile de faire fonctionner un *jardim de infância*. L'accès aux activités d'apprentissage qui forment le volet éducatif des *jardims de infância* publics est gratuit ; depuis 2000/01, il l'est également pour les enfants de 3, 4 et 5 ans accueillis dans les établissements à but non lucratif du réseau privé (IPSS).

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Le système portugais tend de plus en plus à intégrer les enfants handicapés dans toutes les branches de l'éducation. La loi garantit une place dans le système préscolaire aux enfants ayant des besoins spécifiques. Il s'agit d'accueillir ces enfants autant que possible dans des jardins d'enfants classiques ; dans de nombreuses structures, leur intégration est un succès. Cependant, la proportion d'enfants handicapés orientés vers le système classique est nettement plus élevée parmi les 6 à 10 ans que dans la classe d'âge 0 à 6 ans ; il semble donc que les besoins spécifiques de ces enfants soient identifiés trop tardivement.

Enfants bilingues, issus de familles à faibles revenus ou appartenant à une minorité ethnique : au Portugal, le taux de pauvreté infantile est élevé, atteignant 15.6 % après impôts et transferts (UNICEF, 2005). Pour les enfants à risque, plusieurs programmes d'intégration sociale comprenant un volet éducatif ont été parrainés par la Commission supérieure pour les minorités ethniques, les ministères et les municipalités. Ces enfants bénéficient d'un accès prioritaire à certains services, après les enfants déjà inscrits et les enfants devant commencer leur scolarité obligatoire l'année suivante. Cependant, l'équipe d'examinateurs de l'OCDE a estimé qu'il est souvent difficile de les repérer et de leur

proposer des programmes d'action sanitaire, car les conditions d'accès ne sont pas adaptées.

Qualité

Agrément et réglementation : L'État définit les normes générales relatives aux composantes organisationnelles, pédagogiques et techniques de l'éducation préprimaire et veille à leur application via un système de suivi, d'évaluation et de contrôle. Pour les enfants de 0 à 3 ans, la qualité des prestations est du ressort du ministère de la Sécurité sociale (*Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança*). Sur le terrain, néanmoins, une partie significative des pouvoirs est déléguée aux régions en ce qui concerne l'action pédagogique et la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Par exemple, dans leur secteur géographique de compétence, les centres de sécurité sociale décentralisés sont chargés de gérer le système de sécurité sociale, de reconnaître les droits, de faire respecter les obligations, et de veiller à l'application des mesures sociales. Ils supervisent les crèches (pour les enfants de 0 à 3 ans) et les *jardims* (3 à 6 ans). La procédure d'agrément des services d'accueil familial passe par un enregistrement officiel et des contrôles annuels d'hygiène et de sécurité. En outre, les crèches, les jardins d'enfants et les services périscolaires sont tenus de suivre un programme donné.

Financement : Les dépenses d'éducation préprimaire représentent 0.44 % du PIB (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Environ 92 % du total sont financés par des sources publiques et 7.7 % par des sources privées. L'éducation préprimaire reçoit 6 % des financements consacrés aux structures éducatives et ces subsides doivent couvrir approximativement 13 % des inscriptions. D'après *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005), le coût par enfant est de 4 158 EUR au niveau préprimaire. Les prestations publiques sont essentiellement indirectes et fournies par des organismes agréés (indépendants) subventionnés par l'État ; les financements sont directement versés aux prestataires. Les prestations privées sont proposées principalement par des organisations à but non lucratif, les seules qui peuvent prétendre à des financements publics.

Les frais de garde des enfants de 0 à 3 ans sont enssentiellement déterminés par le marché, mais certains groupes peuvent également bénéficier de prestations publiques gratuites. Les parents ayant accès au réseau public peuvent ne rien devoir payer. Dans les réseaux solidaires privés à but non lucratif, les contributions des parents couvrent environ 38 % des coûts et dans les services privés, leurs contributions peuvent atteindre jusqu'à 95 % des coûts. Les coûts moyens de l'accueil représentent environ 11 % du revenu familial global. Pour les enfants de 3 à 6 ans, le volet éducatif de l'éducation préprimaire est gratuit, sauf dans les organisations à but lucratif. Dans ce dernier cas, l'État peut aider les familles modestes en signant des « contrats de développement » avec la structure d'accueil. En outre, par l'intermédiaire du ministère de la Sécurité sociale et du Travail, l'État subventionne fortement la composante « aide aux familles » des programmes d'EAJE (repas, suivi médical, activités socioculturelles, etc.). Les familles à faibles revenus bénéficient de réductions plus importantes et diverses dépenses éducatives ouvrent droit à des déductions fiscales.

Personnel : Toutes les structures doivent être encadrées par un directeur pédagogique, et chaque classe par un éducateur de jeunes enfants qualifié (*educador*). Les crèches emploient des *educadores,* des puéricultrices et des travailleurs sociaux qui ont tous des qualifications professionnelles post-secondaires. Ils sont assistés par des aides-éducateurs ; aucune qualification particulière n'est exigée de ces derniers, mais une

formation, actuellement en cours d'élaboration, leur est désormais demandée. On ne dispose pas de données sur le pourcentage de personnel des crèches qui a suivi une formation. Les *jardims de infância* sont dirigés par des *educadores (*éducateurs de jeunes enfants). Les modalités de rémunération de ces *educadores* sont les mêmes que pour les instituteurs du primaire, mais les niveaux de rémunération et les conditions de travail peuvent être bien moins intéressants dans les crèches relevant du secteur social.

Formation requise : Les travailleurs sociaux et les puéricultrices employés dans les crèches doivent avoir suivi au minimum quatre ans d'études supérieures. Dans les *jardims*, les *educadores* doivent être titulaires d'un diplôme universitaire d'éducateur polyvalent (4 années d'études). En règle générale, le poste de directeur pédagogique est confié à un éducateur de jeunes enfants.

Conditions de travail : Les structures d'EAJE emploient peu de personnel à temps partiel. Le temps de travail légal du personnel formé et des aides-éducateurs est de 30 heures hebdomadaires. Comme indiqué plus haut, les modalités de rémunération des *educadores* sont les mêmes que pour les instituteurs, mais les niveaux de rémunération et les conditions de travail peuvent être bien moins intéressants dans le secteur social.

Développement professionnel : Cofinancée par l'État et par le Fonds social européen, la formation continue des enseignants (y compris des éducateurs du préscolaire) est assurée essentiellement dans les centres de formation des associations d'écoles. Des centres de formation locaux, communaux ou intercommunaux, peuvent aussi être créés et gérés par des enseignants de divers niveaux. Les formations peuvent relever d'une initiative individuelle ou d'un projet réunissant plusieurs écoles. Les *educadores* doivent pouvoir effectuer 56 heures par an au titre du développement professionnel mais ne sont pas tenus d'épuiser leur quota chaque année. Toutefois, sans un minimum annuel d'heures de formation en cours d'emploi, il peut être difficile d'obtenir de l'avancement. Bien que l'accès à la formation continue concerne principalement les éducateurs travaillant dans le secteur public, ceux du secteur privé peuvent également y prétendre. Une formation continue est également prévue pour les aides-éducateurs ; elle leur est dispensée sous forme de cours ou de modules.

Ratios d'encadrement : Dans les *jardims*, la taille maximale des groupes est de 25, avec en général 1 adulte pour 25 enfants, parfois 2 pour 25 enfants. La loi impose un demi-poste d'auxiliaire par classe (de 25 élèves). Lorsqu'un *jardim* ou une structure préscolaire du système public ne compte qu'une seule classe, elle est confiée à un éducateur de jeunes enfants et à un auxiliaire. Cette situation est plus fréquente en milieu rural. Dans les services d'accueil familial réglementés, la taille maximale des groupes est de 4 enfants et un ratio de 1 adulte pour 4 enfants. Dans les crèches, la taille maximale d'un groupe est de 12 enfants (structures du réseau de solidarité) ou de 10 enfants (structures privées), avec un ratio de 2 adultes pour 12 ou 10 enfants. Pour les services d'accueil périscolaire agréés, la taille maximale des groupes est de 20 enfants et un ratio de 2 adultes pour 20 enfants. En ce qui concerne les activités socio-éducatives ne relevant pas du « volet pédagogique », les critères à respecter sont définis par la municipalité. En général, 1 adulte doit encadrer 15 à 25 enfants.

Programmes et pédagogie : En 1997, le ministère de l'Éducation a émis des directives visant à améliorer les méthodes et les contenus pédagogiques. Les dispositions concernant les jardins d'enfants montrent bien que la qualité des structures d'EAJE est reconnue comme un facteur important pour le développement et l'apprentissage des jeunes enfants

et comme une aide pour les parents qui travaillent. Les directives tiennent compte des spécificités du contexte local. On ignore encore les conséquences de cette évolution sur le quotidien des enfants accueillis et si une méthode pédagogique fondée sur le jeu a finalement été retenue. De nouveaux matériels multimédias viennent d'être conçus et serviront de supports pédagogiques, notamment aux éducateurs de jeunes enfants ; cette évolution devrait influencer la présentation et l'orientation des programmes et de la pédagogie. Une procédure d'évaluation a débuté, elle concerne l'application des lignes directrices à l'éducation préscolaire, l'objectif étant de les reformuler et de les mettre à jour. En outre, une enquête est menée auprès de spécialistes de l'éducation préscolaire et de l'élaboration des programmes afin de savoir s'il est pertinent de définir les compétences devant être développées au niveau de l'éducation préscolaire.

Suivi, évaluation et recherche : Il faut renforcer le contrôle de la qualité à tous les niveaux du système. Les inspecteurs spécialistes de l'EAJE et chargés d'évaluer la qualité des services offerts dans les *jardims* et d'assister ces structures sont peu nombreux. Malgré les aides substantielles qu'il verse aux organisations caritatives et aux associations, l'État n'exige pas systématiquement en retour des données attestant que des objectifs ont été atteints ou des résultats obtenus. Pour instaurer une culture fondée sur la responsabilité, l'évaluation et le contrôle, le ministère élabore un système de suivi et de contrôle de l'élaboration des programmes d'éducation préscolaire. Ce système de suivi portera sur les jardins d'enfants publics et privés travaillant dans divers contextes. Pour ce faire, des partenariats ont été créés entre les autorités régionales de l'éducation et des établissements d'enseignement supérieur.

Participation des parents et de la communauté : Entérinées par le décret-loi n° 115-A/98, les dispositions relatives à l'autonomie, l'administration et la gestion des écoles prévoient que les parents participent à diverses instances scolaires et à la préparation et à la validation du règlement intérieur des établissements. Dans le cas des *jardims*, la participation parentale aux activités préscolaires est renforcée grâce à l'action des associations de parents, qui sont régies par le décret-loi n° 80/99. Il existe également des conseils d'éducation municipaux (« organismes de coordination et de consultation qui, au sein de la municipalité, promeuvent la coordination des politiques d'éducation en coordonnant les interventions à l'intérieur du système éducatif des agents éducatifs et des partenaires sociaux concernés », décret-loi n° 7/2003), où siègent les associations de parents et les responsables de l'éducation. La manière dont ces instances exercent leur mandat n'est toutefois pas clairement définie.

Avancées

Quelques-unes des avancées notables qui ont été signalées à l'OCDE depuis le dernier examen sont présentées ci-dessous.

Le Portugal se rapproche de l'objectif d'un accès universel aux services d'EAJE et accorde une attention particulière aux enfants de moins de 3 ans et aux enfants ayant des besoins spécifiques. Dans le cadre du réseau de solidarité privé, la part de l'État dans le cofinancement de l'amélioration des services ne cesse d'augmenter. L'État partage également avec les établissements et les familles (selon leurs ressources) les coûts liés aux composantes éducatives et à l'aide aux familles. En ce qui concerne le volet éducatif, il finance la rémunération des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires, ainsi que certains achats de matériels didactiques et pédagogiques. L'État subventionne aussi l'aide

aux familles en tant que composante de l'EAJE (repas, activités socio-éducatives, etc.). Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du nombre d'enfants bénéficiant d'un soutien spécial :

1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
4 434	6 009	6 108	6 943	7 174	7 696

Réforme des programmes : Les directives relatives à l'éducation préscolaire (3 à 6 ans) qui ont été introduites en 1997 n'ont pas été modifiées et les éducateurs continuent de s'y référer. À l'heure actuelle, une réflexion est en cours sur la possibilité d'organiser le programme de l'EAJE suivant de grands axes thématiques et il est prévu de définir précisément les missions de l'éducation préscolaire. Des travaux pilotes ont été réalisés durant l'année scolaire 2004/05 pour préparer l'application du nouveau programme à l'échelle nationale en 2005/06. Le ministère de l'Éducation projette de définir les aptitudes et les savoirs que les enfants doivent acquérir pour développer leurs compétences. S'inscrivant dans une réforme plus large des programmes, de l'éducation préscolaire à l'éducation secondaire, ce projet répond au souci de mieux coordonner les programmes destinés aux jeunes enfants et ceux du primaire (6 à 10 ans) et d'assurer une transition plus harmonieuse entre ces deux niveaux. Le projet porte également sur l'entente entre les différentes cultures, valeur mise en avant dans la société portugaise et dans le cadre des efforts actuels de coordination des politiques.

Contrôle de la qualité : L'inspection générale de l'éducation (IGE) a conduit un programme d'évaluation portant sur environ 600 structures d'accueil préscolaire ou *jardims* entre 1999 et 2002, avec l'objectif d'encourager l'amélioration de la qualité. Le champ d'observation englobait les indicateurs pédagogiques et méthodologiques suivants : planification des apprentissages, directives pour les programmes, supports pédagogiques, moyens d'apprentissage, évaluation des acquis et des progrès, relations interpersonnelles, coopération entre les enseignants, modes de communication/d'information et interactions entre la structure et la collectivité environnante. L'IGE monte actuellement un projet destiné à évaluer la qualité des méthodes pédagogiques. Ce projet portera simultanément sur l'éducation préscolaire et le premier cycle de l'enseignement de base (le primaire) et, en priorité, sur les petites structures n'ayant pas été inspectées depuis au moins cinq ans. Le suivi concernera plus particulièrement les résultats pédagogiques, le travail des éducateurs et l'intégration dans la communauté.

Intégration des jardins *et des garderies dans des groupes d'écoles* : Le ministère de l'Éducation s'efforce d'intégrer les garderies et les *jardims* dans des groupes d'écoles et de promouvoir une meilleure coordination entre l'éducation des jeunes enfants (3 à 6 ans) et l'éducation de base. L'accent sera mis, entre autres, sur la planification annuelle des activités pour les différents niveaux représentés dans une école, les projets communs et le processus de transition entre la maternelle et le primaire (6 à 10 ans).

Amélioration de la formation des educadores *et des aides-éducateurs* : Le ministère de l'Éducation a créé une nouvelle catégorie de personnel, les aides-éducateurs ; le personnel déjà en poste peunt bénéficier d'un avancement après avoir suivi une formation appropriée de 80 heures (décret-loi n° 184/2004). Le minimum exigé en début de carrière est d'avoir achevé le douzième degré du secondaire ou un niveau équivalent et d'avoir suivi une formation spécifique de 180 heures. Le ministère de la Protection sociale investit

également dans l'amélioration du personnel auxiliaire et a décidé de modifier la désignation de plusieurs professions. « Auxiliaire socio-éducatif » et « auxiliaire socio-éducatif spécialisé » sont deux des nouvelles désignations.

Nouveaux axes de recherche : Dans le cadre de la coordination entre le ministère de l'Éducation et les établissements d'enseignement supérieur, un projet visant à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies par les jeunes enfants a vu le jour. Dans le cadre du projet APROXIMAR, l'université d'Évora a étudié les nouvelles technologies utilisées dans les structures d'enseignement préscolaire (3 à 6 ans) et dans le primaire. Le projet a été lancé au début des années 90 dans certains établissements préscolaires portugais situés dans l'Alentejo, dont l'isolement géographique était devenu problématique en raison de l'exode rural. Il est désormais étendu à la majorité des structures d'accueil préscolaire et aux écoles primaires.

République tchèque

Population : 10.24 millions. **Taux de fécondité :** 1.18. **PIB par habitant :** 15 100 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** 540 000.

Taux d'activité des femmes : 62.2 % des femmes de 15 à 64 ans, dont 5.2 % à temps partiel (contre 1.5 % pour les hommes).

Taux d'activité des femmes ayant des enfants : 27 % des femmes dont l'enfant le plus jeune a moins de 6 ans travaillent ainsi que 16.7 % des femmes avec un enfant de moins de 3 ans (OCDE, *Panorama de la société*, 2005).

Congé de maternité et congé parental : 28 semaines de congé de maternité rémunéré à 69 % du revenu, puis allocation forfaitaire de congé parental versée jusqu'au quatrième anniversaire de l'enfant.

Durée moyenne du congé parental : Donnée non disponible, mais au moins trois ans.

Âge de la scolarité obligatoire : 6 ans.

Dépenses sociales (en % du PIB) : 20.1 %. **Taux de pauvreté infantile :** 6.8 % (moyenne OCDE : 11.2 %).

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) : 0.46 % du PIB (0.43 % par l'État et 0.03 % par le secteur privé), ce qui correspond à 10 % du budget total consacré à l'éducation, pour 13 % des inscriptions.

Coût unitaire par enfant (en PPA) : 2 724 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005).

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : L'État finance presque uniquement le congé parental. Les services de puériculture relèvent des municipalités.

Principales catégories de services et durée quotidienne : Enfants de 0 à 3 ans : presque tous les enfants de 0 à 3 ans sont gardés dans leur famille ou bénéficient d'un accueil informel. Les crèches (centres d'EAJE) sont rares et accueillent 0.5 % des enfants de cette tranche d'âge. Enfants de 3 à 6 ans : les *mate¤ská škola* publiques (écoles maternelles) constituent le principal type de service, accueillant 76 à 95 % des enfants de 3 à 6 ans toute la journée. Les services périscolaires (*školní družina*) pour les enfants de 6 à 12 ans concernent 36 % des enfants pendant l'année scolaire.

Coût moyen pour les parents : La contribution financière des parents est plafonnée à 50 % des coûts pour les deux premières années de *mate¤ská škola,* la dernière année étant gratuite. Les familles dans le besoin bénéficient d'une réduction ou d'une exonération.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 6 ans, quand l'école primaire devient obligatoire.

Taux d'accès aux services réglementés : Enfants de 0 à 3 ans : presque nul ; enfants de 3 à 6 ans : 67 à 98 %.

Désignation et qualifications du personnel principal : Les postes dans les quelques crèches restantes sont pourvus par des puéricultrices. Leur formation secondaire/professionnelle sur trois ans est fortement axée sur la santé et l'hygiène. Des instituteurs travaillent dans les écoles maternelles : 95 % d'entre eux ont suivi une formation spécialisée de quatre ans de niveau secondaire, dans l'un des 18 établissements pédagogiques professionnels.

Ratios d'encadrement : Dans les écoles maternelles publiques (*mate¤ská škola*), on recommande un ratio de 12 enfants par adulte, au moins durant la majeure partie de la journée. Pour les services périscolaires, on observe un ratio de 23 pour 1.

Taille maximale d'un groupe : 28 enfants.

Autorités de tutelle

En République tchèque, l'éducation préscolaire est presque entièrement un service public. Les *mate¤ská škola* (écoles maternelles) font partie du système éducatif et dépendent du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. Depuis la chute du régime précédent, les autorités de tutelle régionales et municipales pour l'éducation endossent davantage de responsabilités, et les centres bénéficient d'une grande autonomie. Le financement provient de sources multiples – les régions (rémunérations des instituteurs, livres et équipement), les municipalités (coûts de fonctionnement et investissements d'infrastructure) et parents (contribution financière plafonnée à 50 % des coûts pour les deux premières années, nulle pour la dernière année) –, tandis que les fonds permettant d'améliorer les conditions matérielles de travail ou d'acheter des équipements et des jouets sont souvent obtenus grâce au parrainage d'entreprises privées. Il existe désormais quelques écoles maternelles privées ou confessionnelles, mais ce secteur demeure restreint.

Les crèches sont administrées par le ministère de la Santé et les centres de soins thérapeutiques pour les enfants relèvent du ministère des Affaires sociales. En pratique, il n'existe plus de réseau organisé pour l'accueil de jour des enfants de 0 à 3 ans, alors qu'en 1989, ces centres recevaient 20 % de cette tranche d'âge. L'introduction, après la transition, d'un congé de maternité plus long a réduit la demande d'accueil public des enfants. En 2004, seules 60 crèches avaient survécu au changement de régime politique. Les anciens bâtiments des crèches ont été vendus ou affectés à d'autres usages. En revanche, les enfants de plus de 2 ans peuvent aller à l'école maternelle (à l'heure actuelle, seulement environ 20 000 les fréquentent).

Contexte

Taux d'activité : En 2004, 62.2 % des femmes occupaient un emploi (OCDE, 2005). Le travail à temps partiel ne représente que 3.1 % de l'emploi total, mais 5.2 % des femmes salariées ont adopté cette forme d'emploi, contre 1.5 % des hommes (OCDE, 2005). Selon *Panorama de la société* (OCDE, 2002), 27 % des mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de 6 ans travaillaient, ainsi que 16.7 % des femmes ayant un enfant de moins de 3 ans.

Congé parental : La République tchèque propose un système universel de congé de maternité rémunéré pendant 28 semaines (69 % du revenu), et un congé parental de quatre ans assorti d'une indemnité forfaitaire, pris presque exclusivement par les mères. Seules 16.7 % des femmes avec un enfant de moins de 3 ans occupent un emploi.

Accès et services

Les horaires et jours d'ouverture sur l'année varient en fonction des catégories de services. Pour l'éducation des jeunes enfants, de 3 à 6 ans, le système est presque entièrement public. Il est maintenant décentralisé, et une grande autonomie est laissée à chaque centre et chaque municipalité. Grâce à la baisse du taux de fécondité, le nombre de places disponibles est suffisant, encore que l'accès soit limité ou inadéquat en zone rurale. La contribution financière des parents est plafonnée à 30 % des coûts, et les familles dans le besoin bénéficient d'une réduction ou d'une exonération. Des efforts supplémentaires sont consentis en faveur des zones et des familles à faibles revenus et des minorités ethniques. Néanmoins, les familles considérées comme les plus défavorisées sont celles qui ont le moins de chances d'inscrire leurs enfants dans des structures préscolaires. En 2005, la contribution des parents a été relevée à 50 % des frais, à l'exception toutefois de la dernière année de maternelle, qui reste gratuite.

Taux de couverture

De 0 à 3 ans : La politique de congé de maternité de longue durée a fait baisser le nombre d'enfants en crèche pour cette tranche d'âge. Ce sont presque exclusivement les mères et/ou des aides informels qui s'occupent d'eux (on dénombre environ 20 000 enfants de 2 à 3 ans en maternelle).

De 3 à 6 ans : Quelque 76 % des enfants de 3 ans et 95 % de ceux de 5 à 6 ans fréquentent un établissement préscolaire public payant pendant toute la journée. Les enfants de ce groupe d'âge ont droit à une place dans une école maternelle publique et, en moyenne, 88 % de ces enfants sont confiés à ce type d'établissements. La loi sur le soutien social par l'État (n° 117/1995) limite à 5 jours par mois l'accès aux écoles maternelles des enfants dont la mère est en congé de maternité rémunéré. Les écoles maternelles sont ouvertes au moins huit heures par jour. La scolarité est obligatoire à 6 ans, mais si l'on juge qu'un enfant n'est pas suffisamment mûr, il peut entrer à l'école primaire plus tard. En moyenne, l'âge d'entrée dans le primaire est retardé pour au moins 22 % des enfants, et l'initiative en revient, dans la majorité des cas, aux parents (*Rapport de base sur la République tchèque*, 2000). En principe, ces enfants disposent d'un accès préférentiel aux écoles maternelles.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : On observe une tendance croissante à l'intégration des enfants handicapés, bien que de nombreuses écoles maternelles et spécialisées existent encore, même pour des enfants ne souffrant que de légers handicaps. Environ 4.2 % des enfants qui fréquentent les écoles maternelles sont handicapés. Près de la moitié d'entre eux (48.8 %) sont confiés à des établissements spécialisés. Un parent responsable d'un enfant souffrant d'une maladie chronique, de handicap ou d'incapacité de longue durée peut recevoir une allocation parentale jusqu'au septième anniversaire de l'enfant.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté des enfants atteint 5.9 % après impôts et transferts ; les familles avec de jeunes enfants peuvent bénéficier d'avantages spécifiques accordés sous conditions de ressources. Certains enfants issus de milieux socialement et culturellement défavorisés, dont l'entrée en maternelle a été repoussée à 5 ans, peuvent fréquenter des classes de préparation, dans lesquelles les auxiliaires ont une connaissance spécifique de leur milieu et/ou culture.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Ce sont surtout les Rom qui rencontrent les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire. D'autres minorités, comme les Polonais ou les Allemands, organisent généralement un enseignement dans leur propre langue. On estime que la communauté rom représente 0.7 % de la population. Elle enregistre un taux de chômage extrêmement élevé, et un niveau d'études modeste comparé à celui des Tchèques, parmi lesquels 84 % terminent le deuxième cycle du secondaire. Depuis 1993, les pouvoirs publics investissent dans la mise en place de projets-pilotes destinés aux enfants roms et de programmes de préparation en faveur d'enfants de 6 à 7 ans socialement ou culturellement défavorisés, dont l'entrée dans le processus de scolarisation obligatoire a été retardée. En 2004, on dénombrait 126 classes de préparation regroupant 1 779 enfants. Le ministère de l'Éducation subventionne des ONG qui travaillent avec les parents rom et les écoles afin d'améliorer le taux de scolarisation et de favoriser la bonne intégration de ces enfants.

Qualité

Agrément et réglementation : Les pouvoirs publics, l'administration scolaire, les municipalités, les entités privées ainsi que les églises sont toutes responsables de la mise en place et du fonctionnement d'écoles maternelles. La législation définit les droits et devoirs des directeurs de ces maternelles, détermine le nombre d'enfants par classe, les conditions de la demi-pension et les règles d'hygiène, d'accueil et de sécurité. En revanche, elle ne fixe pas de règles de base concernant la qualité de l'enseignement, que ce soit du point de vue des enfants ou en termes d'objectifs pédagogiques.

Financement : Les dépenses d'éducation préprimaire représentent 0.46 % du PIB, dont 92.7 % proviennent des deniers publics, 6.1 % de la contribution des ménages, le reste émanant de sources privées. Quelque 10.3 % de toutes les dépenses des établissements d'éducation sont allouées au préprimaire, alors que ce niveau d'éducation concerne 13.1 % des inscriptions dans le système tchèque (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Une proportion très faible des dépenses publiques est actuellement consacrée aux services destinés aux enfants de moins de 3 ans.

Personnel et formation : Le personnel des crèches et des écoles maternelles a suivi un cursus de second cycle du secondaire. Plus de 95 % des enseignants qui interviennent en *mate¤ská škola* ont bénéficié d'une formation de quatre ans (de 15 à 19 ans) dans l'un des 18 établissements de formation pédagogique (de second cycle du secondaire) que compte le pays. L'enseignement met un accent particulier sur les compétences en matière d'art, de musique et de sports, autant de disciplines traditionnellement jugées importantes dans les établissements préscolaires tchèques. Pour l'heure, aucune formation continue débouchant sur d'autres diplômes n'est en place. Quoique souvent de bonne qualité, la localisation et le niveau de formation tendent à séparer les études sur la petite enfance des recherches et du soutien universitaires. Plus récemment, plusieurs programmes d'enseignement supérieur débouchant soit sur un diplôme universitaire du premier cycle, soit sur un diplôme d'un niveau supérieur ont été instaurés. Presque tous les diplômés d'un établissement pédagogique de niveau secondaire pour les maternelles sont des femmes, mais parmi eux, de moins en moins embrassent effectivement cette profession.

Conditions de travail : En 2004, le salaire moyen des enseignants en *mate¤ská škola* représentait 76 % du salaire moyen national (le salaire d'un enseignant en école élémentaire est de 96 % du salaire moyen). Le temps de travail réglementaire est de 40 heures par semaine, dont 31 sont consacrées à « l'enseignement direct obligatoire ». La

loi sur le personnel enseignant (n° 563/2004) leur accorde 12 jours de congé de formation. Le statut d'enseignant en école maternelle demeure inférieur à celui des professeurs d'écoles élémentaires. Rares sont les hommes qui enseignent en maternelle, même s'ils sont un peu plus nombreux à suivre les cours de pédagogie préscolaire.

Ratios d'encadrement : Le ratio d'encadrement est en principe de 12 enfants pour 1 adulte, mais les classes comptent souvent jusqu'à 25 enfants, confiés à plus d'un enseignant pendant une partie au moins de la journée.

Programmes et pédagogie : En 1989, la définition du programme pédagogique et des méthodes d'évaluation et d'enseignement est passée sous la responsabilité des directeurs d'écoles maternelles. Dès lors, les programmes et stratégies pédagogiques n'ont plus été fixés à l'échelon central, et le personnel des écoles maternelles a été chargé d'évaluer le contexte local, déterminer le programme le mieux adapté et retenir les stratégies et la pédagogie idoines. Néanmoins, des inquiétudes se sont fait entendre concernant le manque de soutien aux initiatives pédagogiques locales, en termes de conseils d'experts, de formation ou d'aide à la mise en œuvre. En 2001, les autorités ont introduit un programme-cadre pour l'enseignement préscolaire, définissant les valeurs et objectifs de base de l'enseignement en maternelle. Ce programme a été modifié en 2004. Jusqu'en 2007, chaque école maternelle devra mettre au point son propre programme de *mate¤ská škola*, reposant sur le programme-cadre. Sa mise en œuvre sera appuyée par une formation continue ciblée.

Suivi, évaluation et recherche : Dans les écoles maternelles, l'évaluation est menée conformément aux indicateurs généraux fixés par l'inspection scolaire tchèque pour tous les types d'établissements, y compris en ce qui concerne le respect des principes pédagogiques, psychologiques et sanitaires définis par les inspecteurs et examinateurs (*Rapport de base sur la République tchèque*, 2000). Les experts de l'EAJE jugent ces indicateurs utiles mais insuffisants si l'on veut progresser dans le savoir-faire et la pratique liés à la prime enfance. Les auteurs du *Rapport de base* se montrent critiques quant à l'activité limitée des recherches sur l'EAJE et estiment qu'il serait bénéfique de procéder à des recherches comparées débouchant sur des recommandations pour l'amélioration du programme.

Participation des parents et de la communauté : La famille est considérée comme l'environnement éducatif le plus important pour les jeunes enfants. La participation des parents aux services d'EAJE est jugée cruciale pour la réussite de l'enseignement en maternelle et la bonne qualité de l'accueil. Au niveau national, l'Union des parents agit comme un groupe d'intérêt visant à renforcer l'influence des parents au sein du système éducatif tchèque. Néanmoins, les conseils d'école, regroupant parents, représentants de la municipalité, sponsors et autres parties prenantes, ne sont pas obligatoires pour les écoles maternelles. La loi sur l'enseignement (n° 561/2004) dispose que l'enseignement préscolaire doit apporter une aide et un soutien éducatifs aux parents aussi bien qu'aux enfants. La possibilité pour les parents d'accéder à la maternelle varie d'un établissement à l'autre. Leur participation dans les classes est une évolution récente observée dans quelques établissements.

Avancées

- Depuis la « Révolution de velours » de 1989, la République tchèque a renoué avec sa longue tradition d'éducation préscolaire. La diversification et de la liberté pédagogique

ont été spectaculairement renforcés. L'éducation n'est plus comprise comme l'obligation de se conformer à un savoir et à des normes sociales acceptés mais dans un esprit de recherche et d'innovation. L'enfant est désormais perçu comme un être ayant des droits, ce qui se reflète dans le double souhait d'alléger les pressions qu'il subit au sein des établissements préscolaires et d'intégrer les enfants ayant des besoins spécifiques. On encourage les approches pédagogiques et les méthodes de travail mieux adaptées aux besoins et à l'état d'esprit du jeune enfant, et les activités journalières dans les écoles maternelles ont été assouplies. L'accent est mis sur le jeu libre et l'expression créatrice. L'intégration d'enfants d'âges divers dans les classes est devenue monnaie courante.

- La décentralisation s'opère, et des efforts considérables sont déployés pour faire évoluer les relations entre les divers partenaires du système éducatif. La participation des parents en tant que partenaires à part entière s'est infiniment améliorée et les hommes sont invités dans l'univers auparavant féminin de l'enseignement en maternelle.
- Le travail de préparation d'un programme-cadre pour les écoles maternelles a été achevé en 2001. Le nouveau programme incite les écoles maternelles à proposer des programmes systématiques et appropriés aux jeunes enfants, tout en demeurant suffisamment ouverts pour permettre l'innovation et l'expérimentation. Le contenu de l'enseignement sera développé suivant cinq axes : biologique, psychologique, interpersonnel, socioculturel et environnemental. Les compétences à caractère général (personnelles, cognitives et opérationnelles) que les enfants doivent acquérir dans ces établissements sont définies en fonction des comportements et connaissances attendues en école primaire. Ce programme bien conçu s'inspire de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et met fortement l'accent sur l'action et la participation des enfants.

Royaume-Uni (Angleterre)[1] (La plupart des éléments suivants s'appliquent uniquement à l'Angleterre)

Population : 60.2 millions (Royaume-Uni). **Taux de fécondité :** 1.7. **PIB par habitant :** 28 000 USD. **Enfants de moins de 6 ans :** Environ 5 000 000.

Taux d'activité des femmes : 69.6 % des femmes (15 à 64 ans) ont un emploi, dont 40.4 % à temps partiel (contre 10 % des hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant un (des) enfant(s) : En 2002, 57 % des femmes ayant un enfant de moins de 6 ans travaillaient et représentaient 58 % de l'emploi à temps partiel ; en 2003, 49.2 % des femmes ayant un enfant de moins de 3 ans travaillent.

Congé de maternité et congé parental : Congé de maternité de 26 semaines, avec maintien de 90 % du salaire pendant 6 semaines, puis taux forfaitaire sur la période restante (environ 106 GBP/semaine depuis avril 2005). Un congé supplémentaire de 26 semaines, non rémunéré, peut en outre être pris, auquel peuvent s'ajouter 26 semaines supplémentaires si la mère a auparavant travaillé plus de 26 semaines consécutives. Un congé de paternité de 2 semaines à la naissance de l'enfant a été introduit en 2003. L'objectif pour 2010 est un congé de maternité rémunéré de 12 mois.

Durée moyenne du congé parental : Données non disponibles.

Âge de la scolarité obligatoire : Trimestre scolaire suivant le cinquième anniversaire.

Dépenses sociales : 21.8 % du PIB (2001). **Taux de pauvreté infantile :** 15.4 % après impôts et transferts (UNICEF, 2005) (moyenne OCDE : 11.2 %). Bien qu'il s'agisse toujours de l'un des taux les plus élevés d'Europe, il a chuté de 25 %, signe que la pauvreté infantile a nettement reculé depuis 1998-99, date à laquelle les pouvoirs publics se sont engagés à la faire baisser.

Financement des services d'éducation préprimaire (niveau 0 de la CITE) **:** 0.47 % du PIB (public : 0.45 % ; privé : 0.02 %), soit 8 % des investissements dans l'éducation et 7 % des inscriptions. En 2004, le Royaume-Uni a réalisé des investissements publics substantiels dans ce secteur.

Coût unitaire par enfant dans l'éducation préprimaire : 8 452 USD (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Voir plus loin.

Financement des services destinés aux enfants de moins de 3 ans : Données non disponibles.

Coût moyen pour les parents : 45 % environ. Le coût pour les parents varie considérablement selon le type de service et la catégorie de revenu. Selon les estimations, il peut être couvert à 80 % pour les ménages à faible ou moyen revenu, mais les parents qui ont recours à des services d'accueil privés (la majorité) doivent souvent supporter la totalité des frais.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : Tous les enfants ont actuellement droit à un service d'éducation gratuit de 12.5 heures à partir du trimestre suivant leur troisième anniversaire jusqu'à l'école obligatoire (5 ans), pendant l'année scolaire (actuellement 33 semaines par an). Cette durée doit être étendue à 20 heures sur 38 semaines d'ici 2010. Ce droit passera à 15 heures en 2007. Certaines autorités locales expérimentent un service gratuit pour les enfants de 2 ans issus de milieux défavorisés. Accueil périscolaire gratuit pour tous les enfants de 3 à 14 ans.

Principales catégories de services : Les établissements préprimaires (*nursery schools*) proposent des activités éducatives aux enfants âgés de 3 à 4 ans, 12.5 heures par semaine, sur une demi-journée ou une journée entière au cours de l'année scolaire. Certains proposent des places à temps plein de 6 heures par jour. Les *reception classes* (classes préparatoires), situées dans les écoles primaires, sont généralement ouvertes à temps plein mais sans ouverture prolongée. De nombreuses écoles mettent désormais en place un service de petit déjeuner et des clubs périscolaires pour ces enfants. Les établissements préscolaires/garderies proposent des prestations ponctuelles, par session ou quotidiennes pour les enfants de 2 à 5 ans. Les centres pour l'enfance (*children's centres*) constituent des lieux d'accueil pour les parents et les enfants, où sont regroupés des services d'EAJE, de soutien familial, de santé, de conseil en matière d'emploi, etc., toute l'année et en ouverture prolongée, « de l'aube au crépuscule ». Toutes les formes de prestation font aujourd'hui l'objet d'une réforme visant à les intégrer dans les centres pour l'enfance ou les écoles élargies (*extended schools*). Les autorités locales sont chargées de l'amélioration de la qualité et de la continuité des services d'EAJE pour toutes les personnes qui le souhaitent. Le principe de subsidiarité s'applique, en vertu duquel les autorités locales fournissent les services requis en l'absence de prestataire privé, bénévole ou collectif.

Taux d'accès aux services réglementés : De 0 à 3 ans : environ 20 % des enfants ont accès aux services réglementés ; de 3 à 4 ans : 96 % ; de 4 à 5 ans : inscription généralisée ; services périscolaires pour les 6 à 12 ans : Données non disponibles.

Désignation et qualifications du personnel principal : Les programmes d'accueil et d'éducation primaire destinés aux enfants de 3 à 5 ans et financés par l'État sont confiés à des enseignants qui ont suivi 3 à 4 années de formation universitaire. Ces enseignants sont aidés par des auxiliaires qualifiés (diplôme de niveau 3). Dans les services, les qualifications varient : 50 % du personnel des centres d'accueil de jour ont une qualification de niveau 3 ou plus et 20 % du personnel dispose d'une qualification obtenue à l'université ou dans l'enseignement tertiaire, mais 30 % n'ont aucune qualification. Quelque 16 % des puéricultrices ont une qualification de niveau 3 ou plus.

Ratios d'encadrement : Accueil familial de jour : 1 adulte pour 6 enfants avec moins de 3 enfants de moins de 5 ans. Accueil en centre : 1 pour 3 pour les moins de 2 ans ; 1 pour 4 pour les enfants âgés de 2 ans ; 1 pour 8 pour les 3 à 7 ans. Structures préprimaires/préscolaires : 1 pour 10. *Reception classes* : 2 pour 30 (un enseignant et un auxiliaire de niveau 3).

Autorités de tutelle

La plupart des éléments décrits ici s'appliquent uniquement à l'Angleterre. Au Royaume-Uni, la responsabilité de l'éducation est décentralisée au niveau des différentes juridictions : Irlande du Nord, Écosse et pays de Galles, chacune d'elles ayant une législature indépendante et un ministère chargé des services d'accueil et d'éducation des enfants. Au cours de la dernière décennie, plusieurs structures d'EAJE sont apparues dans les quatre juridictions.

En Angleterre, la responsabilité de la politique d'EAJE est répartie entre les autorités nationales et locales. Au niveau national, afin de mieux articuler cette politique et de dépasser le clivage entre éducation et accueil, l'État a confié les services d'EAJE à l'unité *Sure Start*, rattachée au ministère de l'Éducation et de la Formation (*Department for Education and Skills*, DfES). L'unité *Sure Start* a pour mission d'appuyer la politique publique qui vise à proposer aux enfants et aux familles des services plus intégrés. Elle est placée sous l'autorité conjointe du DfES et du ministère du Travail et des Pensions (*Department of Work and Pensions*). Elle est chargée de mettre en œuvre le programme destiné à offrir à chaque enfant le meilleur départ possible dans la vie en réunissant les services d'éducation préscolaire, d'accueil, de santé et de soutien familial. *Sure Start* et les autorités locales travaillent en étroite collaboration. Les anciens partenariats pour l'accueil et le développement des jeunes enfants (*Early Years Development and Childcare Partnerships*) n'ont désormais plus qu'un rôle consultatif. L'initiative *Sure Start* regroupe les services de santé, les activités préscolaires et le soutien aux familles, dès la naissance de l'enfant, de façon à répondre aux besoins des parents, des enfants et de la communauté.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 69.6 %, contre 67.3 % en 1990. Sur ce total, 40.4 % travaillent à temps partiel, contre 10.0 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). En 2002, 57 % des mères dont l'enfant le plus jeune avait moins de 6 ans travaillaient, contre 42 % en 1990. Les mères d'enfants de moins de 3 ans affichent un taux d'activité de 49.2 % (OCDE, *Bébés et employeurs*, 2004). Les femmes ayant des enfants en bas âge travaillent généralement à temps partiel. Le passage à un emploi à temps plein dépend souvent de l'âge des enfants. En moyenne, les mères travaillent 29 heures par semaine. Plus une femme a d'enfants, plus il est probable qu'elle n'exerce pas d'activité rémunérée. Cependant, plus de 25 % des femmes bénéficient de conditions de travail flexibles.

Congé parental : En 2003, le congé de maternité rémunéré a été allongé, passant de 18 à 26 semaines. Les mères ayant travaillé pendant plus de 26 semaines consécutives peuvent en outre prendre un congé supplémentaire de 26 semaines, non rémunéré. La rémunération légale du congé de maternité se monte à 90 % du salaire pendant les 6 premières semaines, puis un forfait hebdomadaire de 102.80 GBP est versé sur la période restante (90 % du salaire si celui-ci est inférieur). Depuis 2003, les pères qui ont travaillé pendant 26 semaines consécutives peuvent en outre prendre 2 semaines de congé de paternité rémunéré dans les 56 jours suivant la naissance. Depuis 1999, les parents (le père ou la mère) qui ont travaillé pendant au moins un an peuvent prendre jusqu'à 13 semaines de congé parental durant les cinq premières années de l'enfant (ou 18 semaines jusqu'aux 18 ans de l'enfant si celui-ci est handicapé). D'autres réformes devraient entrer en vigueur en avril 2007 : 9 mois de congé de maternité rémunéré (transférable en partie au père). L'objectif est la mise en place d'un congé parental de 12 mois d'ici la fin de la prochaine session parlementaire (pour plus d'informations sur ce sujet, voir plus loin le paragraphe sur la stratégie décennale pour l'accueil des jeunes enfants.)

Accès et services

Depuis 1998, les services d'EAJE se sont considérablement développés au Royaume-Uni, mais leur niveau initial était relativement bas par rapport à celui observé dans d'autres pays européens. En général, les enfants de 0 à 3 ans dont les parents travaillent

sont pris en charge par le secteur privé (nourrices, groupes d'éducation active et garderies). À l'échelle européenne, c'est l'Angleterre qui affiche le plus fort taux de services d'accueil privés. Jusqu'à l'entrée en vigueur du *Childcare Tax Credit* en 1998 (rebaptisé entre-temps *Working Tax Credit Childcare Element*), ces enfants ne bénéficiaient d'aucune aide publique, à moins d'avoir droit à des prestations spécifiques ou d'être classés dans la catégorie « à risque ». De 3 à 4 ans, presque tous les enfants fréquentent un groupe d'éducation active ou une *nursery school*. Ils sont ensuite dirigés vers une classe d'accueil. Les enfants de 4 ans sont inscrits soit dans une classe d'accueil primaire à financement public (la majorité) soit dans une *nursery school* privée. En Angleterre, la scolarité obligatoire commence au trimestre suivant le cinquième anniversaire et la plupart des enfants de cet âge fréquentent une classe d'accueil ou une classe de primaire, qui sont souvent gérées par les autorités locales. Cependant, la stratégie quinquennale pour les enfants et les apprenants (*Five Year Strategy for Children and Learners*), élaborée en 2004, annonce d'importants changements, notamment un programme visant à dépasser le clivage entre éducation et accueil et à proposer des services intégrés. À l'horizon 2010, tous les enfants âgés de 3 à 4 ans auront droit à 20 heures d'éducation gratuite par semaine (contre 15 à l'heure actuelle), sur 38 semaines de l'année (contre 33 aujourd'hui). À long terme, l'objectif est de proposer un accueil périscolaire gratuit, et de qualité, 20 heures par semaine. Cette offre étendue sera également plus souple : il s'agit de permettre aux parents d'avoir recours aux services d'éducation préscolaire de manière flexible tout au long de la semaine, et éventuellement à des services d'accueil payants, de sorte qu'ils puissent bénéficier d'une offre unifiée adaptée à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Cette mesure devrait s'accompagner d'une refonte de la charte de qualité des services aux jeunes enfants, de la naissance à l'âge de 6 ans, ainsi que d'un système de contrôle unique pour l'éducation et l'accueil. Les prestations actuelles sont les suivantes.

De 0 à 1 an : La plupart des enfants sont gardés par leurs parents ou par un membre de leur famille. Environ 20 % sont pris en charge par une structure formelle (crèche de jour ou nourrice privée, essentiellement) (chiffres de 2001).

De 1 à 3 ans : Hormis la garde assurée par un membre de la famille et les modes de garde informels (pour la plupart des enfants de 1 an), cette classe d'âge bénéficie surtout de services d'accueil. Peu nombreux sont les enfants de 1 an qui fréquentent un groupe d'éducation active ou une halte-garderie (*sessional care*). Environ 30 % des enfants de cette classe d'âge (556 000 des 1 à 2 ans et 570 000 des 2 à 3 ans) sont gardés par une nourrice ou fréquentent une crèche de jour privée (86 % des services d'EAJE). Par ailleurs, 30 % des 2 ans fréquentent un groupe d'éducation active ou une halte-garderie, dont les deux tiers sont gérés par des églises ou des associations et un tiers par le secteur privé. Au cours des cinq prochaines années, « le marché (des garderies) devrait être regroupé en cinq ou six grandes chaînes, qui détiendront une plus large part du marché » (*Nursery Market News*, 2003, cité dans Cohen, Moss, Petrie et Wallace, *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden,* Policy Press, Angleterre, 2004).

De 3 à 5 ans : Une éducation préscolaire gratuite (2.5 heures par jour, 5 jours par semaine, 33 semaines par an) est désormais garantie pour tous les enfants de 3 et 4 ans. Quelque 96 % des enfants de 3 ans sont inscrits, dont 54 % dans le secteur privé ou associatif (DfES, Sure Start Unit, 2005). De plus, 98 % des enfants de 4 ans fréquentent gratuitement un établissement préprimaire pendant au moins 2.5 heures par jour. Actuellement, 70 % des places réservées aux enfants de 4 ans sont proposées par les autorités locales, principalement dans des *nursery schools*, des jardins d'enfants et des

classes d'accueil. La plupart des places restantes sont mises à disposition par le secteur privé (entreprises ou fondations, généralement), dans des structures préscolaires indépendantes et payantes. Viennent enfin les organisations communautaires et les associations (sans but lucratif), avec 9 % des places.

De 5 à 6 ans : En Angleterre, la scolarité obligatoire commence à 5 ans. Tous les enfants de cet âge suivent une éducation préscolaire toute la journée (généralement 6.5 heures par jour, de 9 h 00 à 15 h 30) durant l'année scolaire (38 semaines normalement). Là encore, le secteur public et le secteur privé se partagent les inscriptions.

L'accueil périscolaire public formel se développe, et est financé essentiellement par le *New Opportunities Fund* (fonds pour des opportunités nouvelles) de la loterie nationale. Le nombre de places disponibles est passé de 137 000 en 1997 à 490 000 en 2004. Conformément à la stratégie décennale (*10 Year Strategy*) élaborée en 2004, l'objectif est de procurer une place à un coût abordable dans une structure d'accueil périscolaire à tous les enfants de 3 à 14 ans. Il est prévu d'accueillir les enfants de 8 heures à 18 heures chaque jour de la semaine, toute l'année, et de leur proposer des « activités enrichissantes », notamment artistiques et sportives. On ne dispose pas de données sur les taux actuels d'accès à ce type de services.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Depuis 1998/99, le Royaume-Uni a investi massivement dans les services destinés aux enfants les plus à risque, principalement en ciblant les quartiers et régions défavorisées via le programme *Sure Start*, afin de couvrir une large proportion de ces enfants. Cette approche ciblée s'inscrit dans une politique d'« universalisme progressif », c'est-à-dire pour tous les enfants, mais avec un renforcement du soutien aux enfants et aux familles qui en ont le plus besoin. Parallèlement, le gouvernement actuel s'est engagé à éradiquer la pauvreté infantile d'ici à 2020. Il s'agit de faire en sorte que moins de 1 million d'enfants vivent dans la pauvreté absolue d'ici à 2010-11 (contre 3.4 millions en 1998-99) et de réduire de moitié par rapport à 1998-99 le nombre d'enfants confrontés au manque de revenus et au dénuement matériel. L'une des pierres angulaires de la stratégie visant à atteindre ces objectifs est l'offre de services accessibles et d'un coût abordable, afin que les parents de tous les milieux sociaux puissent travailler et offrir à leurs enfants les mêmes opportunités éducatives et maximiser leur potentiel. Selon l'UNICEF (2005), le pays est en bonne voie pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté infantile.

Enfants handicapés : La prise de conscience croissante des avantages de l'intégration des enfants ayant des besoins éducatifs spécifiques a débouché sur l'*Education Act* de 1993, qui encourage cette intégration, ainsi que sur le *Special Educational Needs and Disability Act* de 2001, qui définit un nouveau cadre et des directives de mise en œuvre. Dans la pratique, la situation est contrastée : certaines villes intègrent jusqu'à 25 % d'enfants ayant des besoins éducatifs et sociaux spécifiques. D'autres écoles et autorités ont à l'évidence peu progressé dans ce domaine (OFSTED, *Special Needs and Disability: Toward Inclusive Schools*, 2004). Une partie croissante de l'opinion publique est à la fois favorable à l'intégration de ces enfants et au maintien des écoles spécialisées (qui sont plus de 1 000 au Royaume-Uni), notamment à partir du secondaire. Côté enseignants, on fait observer que les établissements scolaires ne sont généralement pas équipés pour accueillir ces enfants. Les parents, eux, redoutent souvent que leur enfant handicapé soit victime de brutalités et que les écoles classiques soient trop grandes et peu accueillantes pour les enfants ayant des

besoins spécifiques. Le secteur de la petite enfance est principalement composé d'organismes privés et d'associations, et ne bénéficie pas d'aides publiques substantielles. Ces prestataires sont donc peu disposés à accepter des enfants ayant des besoins spécifiques, ce qui nuit aux efforts d'intégration. C'est pourquoi des fonds considérables, destinés à financer l'aide aux enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, ont également été attribués dans le secteur privé, bénévole et indépendant. Au moment où nous rédigeons ce document, un nouveau rapport public est attendu.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Au Royaume-Uni, en 2002-03, 21 % des enfants (0 à 15 ans) vivaient dans des familles à faibles revenus (après impôts et transferts et avant frais de logement). Environ 22 % des moins de 5 ans vivent dans une famille monoparentale (ministère du Travail et des Pensions, 2004). Depuis quelques années, l'État se concentre sur la lutte contre la pauvreté infantile, via des mesures d'aide aux bas revenus. Des crédits d'impôts, qui couvrent jusqu'à 70 % des frais de garde des enfants, incitent les parents isolés à travailler.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : Les minorités ethniques constituent 9 % de la population britannique (dans certaines régions, comme à Londres et dans les West Midlands, cette proportion atteint plus de 15 %). En outre, les études indiquent que les enfants appartenant à une minorité ethnique ont généralement de mauvais résultats scolaires. Les politiques destinées à empêcher la discrimination et le racisme à l'égard de ces enfants ont été renforcées.

Qualité

Agrément et réglementation : Les structures qui accueillent des enfants de moins de 8 ans plus de deux heures par jour doivent être agréées. Les places subventionnées dans l'éducation préprimaire destinées aux 3 à 4 ans relèvent de la *Qualifications and Curriculum Authority* (Conseil pour les qualifications et les programmes pédagogiques). Les conditions sont différentes pour les structures préprimaires privées et associatives. Le contrôle des services agréés et subventionnés varie également selon la catégorie de service et le cadre réglementaire applicable (différenciation entre accueil et éducation). L'État s'est pourtant engagé à ce que les processus de contrôle soient à l'avenir les mêmes pour tous les services d'accueil et d'éducation. Les nourrices et les services d'accueil de jour agréés (accueil familial de jour, crèches, garderies, et services périscolaires) sont inspectés tous les deux ans. Les établissements subventionnés qui dispensent un enseignement préprimaire le sont tous les quatre ans au moins (et les écoles tous les six ans). L'objectif à partir de 2005 est de passer à une fréquence de contrôle de trois ans pour tous les services d'accueil et d'éducation destinés aux enfants de moins de 8 ans. Toutes les inspections seront intégrées au sein de l'Ofsted.

Financement : Les dépenses d'éducation préprimaire représentent 0.47 % du PIB (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Environ 95.8 % de ce total (0.45 %) sont d'origine publique et 4.2 % proviennent des ménages (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Sur l'ensemble du budget destiné aux établissements, 8.0 % vont à l'éducation préprimaire, qui accueille 6.4 % des enfants (OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005). Selon la même source (tableau B.1.1), le coût unitaire des services d'éducation préscolaire (3 à 6 ans) s'élève à 8 452 USD. C'est le montant le plus élevé de tous les pays de l'OCDE. Il est néanmoins difficile de le mettre en regard des autres chiffres du tableau et des calculs des dépenses britanniques fournis par d'autres sources de l'OCDE[2].

Selon les chiffres de l'office national d'audit (*National Audit Office*) pour 2002/03, établis d'après les données du DfES, de l'administration fiscale britannique (*Inland Revenue*) et d'autres sources, le financement de l'EAJE provient essentiellement des familles (45 %), des établissements préprimaires (38 %, fonds publics), des enveloppes globales *Sure Start* (10 %, fonds publics), des crédits d'impôt pour l'accueil des jeunes enfants (*Childcare Tax Credit*, 5 %, fonds publics) et des entreprises (2 %). Sur un investissement total de 6 685 milliards GBP pour 2002/03, le financement public côté offre représente 3.6 millions GBP, contre 3.8 milliards en 2004/05 et 1.1 milliard en 1996/97. Il devrait passer à 4.4 milliards GBP en 2007/08. Selon le DfES, en Angleterre, l'augmentation des dépenses va de pair avec un recentrage sur l'EAJE, qui vise notamment à améliorer la qualité des services et la politique mise en œuvre. Entre 1998/99 et 2004/05, l'État a consacré 14 milliards GBP supplémentaires au soutien des familles et des enfants. D'autres augmentations substantielles du budget sont prévues jusqu'en 2008. Les investissements dans les services à la petite enfance (hors crédits d'impôt) devraient doubler entre 2004/05 et 2007/08, soit une croissance annuelle de 23 % en termes réels.

L'augmentation du nombre de places d'accueil s'explique surtout par les aides publiques, versées aux prestataires et aux familles. Les prestataires bénéficient de fonds de démarrage, les familles (revenus faibles à moyens) de crédits d'impôt via le *Working Tax Credit Childcare Element* (anciennement *Childcare Tax Credit*). Ces aides couvrent jusqu'à 70 % des frais de garde, dans la limite de 135 GBP et 200 GBP par semaine, respectivement, pour 1 enfant et pour 2 enfants et plus. Elles sont versées aux parents (parents isolés y compris) qui travaillent au moins 16 heures par semaine. (À compter d'avril 2006, ce plafond est porté à 175 GBP et 300 GBP, et permettra de couvrir 80 % du coût total.) Des subventions peuvent être accordées à des prestataires à but lucratif ou sans but lucratif. Ces derniers prédominent dans les services à la petite enfance, jusqu'au début de la scolarité obligatoire, car les enfants n'ont toujours droit à une éducation gratuite que 15 heures par semaine, sur 33 semaines de l'année. Pour recevoir des subventions, les prestataires doivent remplir certaines conditions, notamment être répertoriés et inspectés par l'*Office for Standards in Education* (OFSTED). Ils doivent également suivre les objectifs d'éducation fixés par les pouvoirs publics. En revanche, malgré l'introduction d'exonérations fiscales et l'allègement des cotisations d'assurance nationale pour les programmes de garde d'enfants financés par les employeurs, peu d'entreprises soutiennent les services d'accueil à la petite enfance, que ce soit financièrement ou d'une autre manière.

Une grande partie des subventions (enveloppe *Sure Start*) est gérée, à travers des fonds destinés à l'enfance, par les autorités locales, qui commandent et planifient les services fournis au plan local. Cette enveloppe est utilisée pour créer de nouvelles places dans des structures d'accueil, améliorer la viabilité des prestations existantes, développer et soutenir les centres pour l'enfance et les haltes-garderies locales (les *neighbourhood nurseries*, qui sont en voie d'être transformées en centres pour l'enfance), ainsi que pour augmenter les effectifs et développer les établissements préprimaires. Elle réunit six sources de financement auparavant distinctes, simplifiant ainsi l'administration et favorisant une planification et une prestation de services plus coordonnées. Des aides peuvent par ailleurs être versées par les autorités locales aux familles qui ont des besoins supplémentaires et pour permettre l'accès de tous les enfants âgés de 3 et 4 ans à une éducation préscolaire.

Dans le secteur public, les familles bénéficient à la fois de services gratuits et, indirectement, de crédits d'impôt et d'allocations qu'elles peuvent utiliser pour financer

tout type de services. Concernant l'accueil des jeunes enfants, les tarifs sont en grande partie fixés par le marché. Pour rendre l'accès plus juste, il a été proposé de plafonner les charges sur les services bénéficiant de fonds publics. L'éducation est gratuite pour les enfants de 5 ans, âge de la scolarité obligatoire en Angleterre. Les 3 à 4 ans ont également droit à une éducation gratuite 15 heures par semaine sur 33 semaines par an. Les parents d'enfants de cette tranche d'âge doivent également recourir à des services intégrés (*wraparound services*) proposés par le secteur associatif, le secteur privé ou des structures préscolaires. Le coût varie considérablement selon le prestataire, le type de service et la catégorie de revenu. La contribution moyenne des parents à l'accueil des enfants est estimée à 45 % du coût total. Ce coût peut être couvert à 80 % pour les ménages à faibles revenus et certains ménages à revenus moyens, mais les parents qui font appel à des services d'accueil ou à des structures préscolaires privés (la majorité) doivent souvent acquitter la totalité des frais.

Formation requise : Le niveau et le type de qualifications varient selon la nature des services et la structure. Les normes nationales applicables aux nourrices et aux structures d'accueil de jour des enfants de moins de 8 ans imposent aux prestataires de recruter, pour les programmes proposés à des groupes, des responsables et du personnel d'encadrement qui disposent de qualifications de niveau 3 (diplôme professionnel) ou plus. Au moins la moitié du personnel de chaque structure doit disposer de qualifications de niveau 2 (capacité à travailler sous l'autorité d'un responsable). Les nourrices doivent se soumettre à une procédure de pré-enregistrement auprès de l'autorité locale compétente, dans un délai de 6 mois à compter du début de leur activité. Si les critères de qualifications ne sont pas remplis, un plan d'action doit être présenté à l'inspecteur de l'Ofsted, décrivant en détail comment les lacunes seront comblées et quelle formation sera suivie pour la mise à jour des compétences. On utilise plusieurs stratégies pour rehausser les niveaux de recrutement et de qualification dans tous les types de service : financements accrus, plafonnement de certaines charges sur les prestataires et assouplissement des taux d'encadrement exigés lorsque les niveaux de qualifications sont plus élevés.

Personnel : Une étude sur le personnel des services d'EAJE (*Childcare and Early Years Workforce Survey*), menée en 2002-03, a démontré que le niveau de qualifications a été relevé depuis 2001. Dans les garderies à l'école primaire/classes d'accueil financées par l'Etat, la réglementation exige que les enfants soient confiés à un enseignant qualifié (diplôme universitaire), mais ce critère n'est pas toujours respecté. En classe, les enfants sont encadrés par des auxiliaires qui possèdent un diplôme de niveau 3, à savoir un diplôme professionnel attestant des compétences requises pour travailler seul avec de jeunes enfants. Dans les structures d'accueil, les qualifications du personnel diffèrent selon les services. La moitié du personnel des garderies dispose d'un diplôme de niveau 3 au moins, 20 % seulement d'une qualification universitaire ou de l'enseignement tertiaire. Cependant, 30 % n'ont aucune qualification. Quelque 16 % des nourrices ont un diplôme de niveau 3 au moins, tout comme 80 % des directeurs de groupes d'éducation active et de garderies. Au total, 98 % du personnel, tous services confondus, sont des femmes. Le nombre de postes à temps plein et à temps partiel varie considérablement selon la catégorie de service. Le ratio temps plein-temps partiel est le suivant : garderies à l'école primaire/classes d'accueil : 66/33 ; primaire (classes d'accueil uniquement) : 50/50 ; établissements préprimaires : 63/27 ; accueil de jour : 80/20 ; groupes d'éducation active : 10/90 ; centres aérés : 65/45 ; structures périscolaires : 23/77.

Conditions de travail : Les horaires de travail, les niveaux minima de développement du personnel et les modalités de leur évolution annuelle (formation continue) ne font pas l'objet de rapports au niveau national et peuvent varier selon les régions. De vastes campagnes de recrutement sont en cours. Le DfES admet l'importance d'une évolution de carrière claire pour les puériculteurs/trices et s'est attaqué au problème dans sa stratégie relative à la rémunération et au personnel des services à l'enfance. Cette stratégie consistera à « revoir les rémunérations, les mesures d'incitation et les relations dans le secteur des services à l'enfance ». Elle inclura des mesures visant à rendre les carrières plus attrayantes. Parmi les problèmes abordés par cette stratégie, citons la flexibilisation des carrières et des formations, l'élaboration d'un socle de compétences et de savoir commun (*Common Core of Skills and Knowledge*) et la création d'un conseil du personnel des services à l'enfance, à la jeunesse et aux familles (*Children, Young People and Families Workforce Council*), qui défendra les intérêts du secteur. Le socle commun garantira un certain niveau de compétences et de connaissances de base pour le personnel des services à l'enfance, à la jeunesse et aux familles, quels que soient le poste occupé et le service concerné. Il permet aussi d'avoir une vision partagée des problèmes clés et de dépasser les limites professionnelles. Le socle commun servira de fondement pour la phase suivante, plus technique, visant à réviser les normes professionnelles nationales et à créer un cadre de qualifications avec possibilités de progression, et notamment pour guider la création d'un profil professionnel commun pour toutes les structures du secteur de la petite enfance.

Ratios d'encadrement : Dans les services réglementés (accueil familial de jour), la taille maximale d'un groupe est de 6 enfants (ou 12 en présence d'un auxiliaire), dont 3 au plus de moins de 5 ans (sauf exceptions). Le ratio est de 1 adulte pour 6 enfants. Dans les crèches, les services d'EAJE organisés dans des centres, les groupes d'éducation active et les structures périscolaires agréés, la taille maximale d'un groupe est de 26 enfants, avec des ratios de 1 pour 3 pour les moins de 2 ans, de 1 pour 4 pour les enfants de 2 ans, et 1 pour 8 pour les 3 à 7 ans. Dans les jardins d'enfants ou les structures préscolaires, un groupe peut comporter au plus 26 enfants, avec des ratios de 1 adulte pour 10 enfants si le directeur assure des tâches administratives en plus de ses fonctions d'enseignant, et de 1 pour 13 s'il n'enseigne pas. Dans l'éducation préprimaire publique (classes d'accueil), la taille des groupes n'est pas limitée, mais ne dépasse généralement pas 1 adulte pour 26 enfants. Pour les enfants de 3 à 4 ans, le ratio est de 1 adulte pour 13 enfants. La possibilité de mettre en parallèle les taux d'encadrement avec les qualifications du personnel est à l'étude.

Programmes et pédagogie : Des mesures importantes ont été prises depuis 2000 pour améliorer la qualité des services à la petite enfance. En 2001, des normes nationales ont été instaurées pour les services destinés aux moins de 8 ans (accueil et garderies), définissant un niveau de qualité de référence minimal. Fin 2002, les autorités ont publié un guide pédagogique (*Birth to Three Matters: A framework to support children in their earliest years*) contenant des informations, des lignes directrices et des conseils à l'intention du personnel travaillant avec des enfants de cet âge. Des directives de base (*Foundation Stage Curriculum*) ont été élaborées en 2000 pour les enfants âgés de 3 à 5 ans et entérinées par le législateur en 2002 comme première étape du *National Curriculum*. Un programme d'accompagnement centralisé pour le *Early Years Foundation Stage*, supervisé par un directeur national et une équipe de conseillers régionaux, vise à améliorer la qualité du *Foundation Stage* et à donner des conseils aux professionnels pour obtenir une éducation

préscolaire de qualité. Tous les professionnels suivent 4 jours de formation par an (2004-06) et plusieurs projets destinés à développer ce programme sont en cours, notamment : un projet sur la communication et la parole (qui vise à améliorer les pratiques et les connaissances des professionnels), des outils de formation qui permettent d'intégrer les pratiques d'écoute de l'enfant, un projet d'encouragement des jeux de plein air et un projet destiné à faciliter la transition entre le *Foundation Stage* et le *Key Stage 1*. Le *Foundation Stage Profile* consiste en une évaluation continue, qui est dirigée par l'enseignant et qui complète le *Foundation Stage*. Il remplace l'ancien *Baseline Assessment* en tant que système d'évaluation obligatoire. Le *Early Years Foundation Stage* est actuellement élargi pour couvrir les enfants de 0 à 5 ans, et sera accompagné d'un nouveau cadre de qualité pour l'ensemble du groupe d'âge.

Suivi et évaluation : Le développement de l'EAJE depuis 1998 va de pair avec une plus grande importance accordée au suivi et à l'évaluation des performances des services publics. Une série d'objectifs et d'indicateurs de résultats a ainsi été définie pour l'EAJE au niveau national, l'accent étant mis sur des politiques en prise avec la réalité. Afin de simplifier le contrôle des performances, le recours à des systèmes centralisés de collecte des données à été renforcé, à la fois pour soulager les autorités locales et pour dresser un tableau cohérent et fidèle des progrès accomplis à l'échelon national. Les autorités locales doivent rendre compte de la qualité des services à la petite enfance, tandis que l'OFSTED est chargé de l'inspection des structures d'accueil (accueil familial de jour y compris) et d'éducation préscolaire.

Recherche : L'unité *Sure Start* a mis en place un vaste programme de recherche et d'évaluation (budget annuel : environ 6 millions GBP, soit 10 748 400 USD) afin de collecter des données et d'étoffer les mesures en faveur de la petite enfance. Une étude longitudinale du programme (local) *Sure Start* décrit le développement des enfants vivant dans des quartiers ou des zones bénéficiant de cette initiative, en vue d'examiner ses effets à court, moyen et long terme. Par ailleurs, une évaluation de grande ampleur des haltes-garderies locales est en cours. Un autre programme de recherche important pour l'amélioration de la qualité, l'EPPE (*Effective Provision of Pre-School Education*), examine l'impact des services préscolaires sur les résultats des enfants, depuis le début de la scolarité jusqu'à l'âge de 11 ans. Les résultats de cette étude – qui ont démontré les effets positifs d'une éducation préscolaire de qualité sur le développement de l'enfant – ont contribué à façonner la politique d'EAJE.

Participation des parents et de la communauté : Au Royaume-Uni, la participation des parents constitue une pierre angulaire de la politique d'EAJE actuelle. Le programme *Sure Start* et les centres pour l'enfance mettent l'accent sur cette participation en proposant des services de soutien aux familles et en facilitant l'accès des parents à la formation et au développement personnel. Les parents jouent d'ailleurs un rôle majeur dans la gestion des programmes *Sure Start* locaux (les associations comptent environ 50 % de parents/membres de la communauté). Les parents sont abondamment consultés sur le type de services qu'ils souhaitent. Une récente évaluation de l'impact du projet (NESS, *Impact Study, Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and Families,* Birbeck, Université de Londres, 2005) indique cependant que les initiatives *Sure Start* locales n'ont qu'une faible incidence (positive ou négative) sur la participation des parents. Certains programmes, tels que *Birth to Three Matters* et l'actuel *Foundation Stage*, soulignent pourtant l'importance de cette participation pour le développement et l'éducation des enfants. Le nouveau document concernant le *Early Years Foundation Stage* (en projet) et la nouvelle loi

(*Childcare Act* 2006) demandent que les parents soient impliqués dans la planification, l'élaboration, la prestation et l'évaluation des services au niveau local.

Questions soulevées par l'OCDE

- Des avancées significatives ont été réalisées dans tous les domaines examinés par l'équipe de l'OCDE en 2000 : financement, coordination des politiques, amélioration du taux d'accès, recrutement et formation du personnel, mécanismes de contrôle et d'assurance qualité, soutien aux familles qui travaillent. Le Royaume-Uni a rendu publique sa stratégie décennale pour l'accueil des jeunes enfants (*10 Year Strategy for Childcare – Choice for parents, the best start for children*) en décembre 2004. Cette stratégie est destinée à consolider les progrès accomplis et à attirer l'attention sur les problèmes décrits ci-dessous, qui seront traités au cours des années à venir.
- Tous les enfants de 3 à 4 ans bénéficient désormais d'une éducation préscolaire gratuite, 15 heures par semaine, mais qui n'est pas suffisamment mise en relation avec les autres services d'EAJE auxquels les parents doivent recourir. Les familles n'ont pas toujours accès à des services intégrés (wraparound services) et doivent souvent faire appel à de multiples prestataires professionnels et organismes. Cet éclatement du système devrait être en grande partie résolu grâce aux nouveaux centres de l'enfance intégrés.
- Le personnel qualifié manque, en particulier dans les différents services d'accueil des jeunes enfants. Son taux de rotation est élevé (il peut atteindre 40 % dans certains cas), ce qui nuit à la fois à la qualité et à l'équilibre affectif des jeunes enfants. Des projets sont en cours en vue de définir un nouveau profil d'éducateur pour les enfants de 1 à 6 ans. Il s'agit de procéder à une réforme en profondeur des statuts et des qualifications du personnel chargé de l'éducation préscolaire et de l'accueil des jeunes enfants. Davantage d'intervenants vont suivre une formation sanctionnée par un diplôme et toutes les structures d'accueil de jour seront dirigées par des professionnels de la petite enfance qualifiés et diplômés. Afin d'appuyer ce développement et de satisfaire aux normes en vigueur, 80 500 personnes devraient être recrutées dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants en 2006 et suivre une formation débouchant sur un diplôme de niveau 2 ou 3. Pour relever ce défi, les autorités locales et les conseils locaux ont défini conjointement des objectifs pour l'apprentissage et les connaissances (*Learning and Skills Councils*). Une enveloppe de 129.9 millions GBP (232 702 860 USD), destinée à financer le renforcement des effectifs, sera allouée aux autorités locales pour les exercices budgétaires 2004-06. Dans le cadre de la réforme récente des autorités locales, un nouveau « fonds de transformation » a été créé dont une partie peut être utilisée pour encourager l'emploi de diplômés dans les services de la petite enfance et pour rehausser les salaires dans les structures du secteur privé et bénévole.
- Pour les familles à faibles revenus (parents isolés surtout) ou à revenus moyens, le coût constitue encore un véritable obstacle à l'accès à des services d'accueil et de garde formels. Les familles défavorisées vivant dans des quartiers riches sont tout aussi concernées par ce problème.
- La place des enfants handicapés et/ou ayant des besoins spécifiques n'est pas clairement définie à ce jour. Quelle que soit la validité des arguments qui plaident en faveur d'un environnement plus spécialisé pour ces enfants à partir de la fin du primaire ou du secondaire, les structures préscolaires semblent être les mieux adaptées pour assurer l'intégration de tous les enfants. C'est apparemment le cas en Finlande, en Italie,

en Norvège, en Suède, aux États-Unis et dans d'autres pays. En outre, la petite enfance est une période cruciale, y compris pour les enfants qui n'ont pas de besoins spécifiques : les études portant sur les conflits communautaires tendent à montrer que les préjugés, tout comme les attitudes positives face à la diversité, naissent très tôt dans l'esprit des enfants. À l'évidence, une intégration à ce stade nécessite des moyens supplémentaires (notamment du personnel spécialisé). Les centres de l'enfance sont spécifiquement chargés de répondre aux besoins des enfants handicapés et des enfants ayant des besoins particuliers.

- L'adoption d'une nouvelle loi en 2006, le *Child Care Act*, doit être soulignée : cette loi accorde à tous les parents un droit légal d'accès aux services d'accueil des enfants, intégrés aux services d'éducation des jeunes enfants. À l'avenir, les autorités locales seront chargées de représenter les parents et de gérer le « marché des services d'accueil des enfants », sans en être nécessairement des prestataires.

Notes

1. L'examen mené par l'OCDE porte essentiellement sur l'Angleterre (50 millions d'habitants), mais l'équipe d'examinateurs s'est également rendue en Écosse, qui a adopté une approche différente de la politique d'EAJE Voir la Note par pays pour le Royaume-Uni pour plus de détails sur l'Irlande du Nord, l'Écosse et le pays de Galles.
2. Dans ce tableau, le coût unitaire par enfant pour le Danemark et la Suède est respectivement 4 673 USD et 4 107 USD. Le Danemark et la Suède dépensent actuellement environ 2 % du PIB pour les services à la petite enfance, adoptent une rémunération pour le personnel principal qui est l'équivalent des rémunérations britanniques, pratiquent des ratios enfants-personnel pour les services aux enfants de 3 à 6 ans beaucoup plus faibles (en moyenne 7.2 enfant pour 1 adulte qualifié au Danemark et 5,6 enfants pour 1 adulte qualifié en Suède) et offrent des séances éducatives plus longues pour les enfants de 3 à 4 ans. Nous estimons que les montants attribués au Danemark et à la Suède concernent uniquement les classes préscolaires. Au cours des dix dernières années, le Royaume-Uni a augmenté de façon notable ses investissements dans les services destinés aux enfants et aux familles (en témoigne notamment le recul de la pauvreté infantile). Cependant, la part des dépenses publiques actuellement consacrées aux prestations d'EAJE n'apparaît pas clairement dans les chiffres ci-dessus. Une analyse comparative des investissements publics, d'après les données publiées par les autorités nationales, est présentée dans la 4e édition du rapport Bébés et Employeurs (OCDE, 2005). Elle indique les chiffres suivants pour la Suède (2002) et le Royaume-Uni (2003), en termes de pourcentage du PIB investi dans les services à l'enfance : accueil uniquement : Suède : 1.4 % ; Royaume-Uni : 0.1 % ; éducation préprimaire uniquement : Suède : 0.2 % ; Royaume-Uni : 0.2 % ; activités périscolaires : Suède : 0.4 % ; Royaume-Uni : - données non disponibles, mais probablement minimes. Selon la même source, 4 096 USD ont été investis par enfant dans les classes préscolaires en Suède, contre 3 986 USD par enfant au Royaume-Uni dans l'éducation préprimaire. Des chiffres semblables figures dans Cohen *et al.* (2004). Des chiffres plus récents pour la Suède (Martin-Korpi, 2005) font état d'une dépense annuelle de 12 354 USD par enfant dans les services préscolaire suédois pour les enfants de 1 à 6 ans.

Suède

Population : 8.99 millions. **Taux de fécondité :** 1.71. **PIB par habitant :** 28 100 USD. **Enfants de moins de 7 ans** : environ 420 000.

Taux d'activité des femmes : 76.6 % des femmes (de 15 à 64 ans) travaillent, dont 20.8 % à temps partiel (contre 8.5 % des hommes) (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005).

Taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 6 ans : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 76.6 %, contre 82.5 % en 1990. Parmi elles, 20.8 % travaillaient à temps partiel, contre 8.5 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). 44 % des femmes ayant au moins un enfant de moins de 3 ans travaillaient à temps plein et 36.2 % à temps partiel (OCDE, données d'enquête, 2004).

Taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 3 ans : 44 % à temps plein et 36.2 % à temps partiel.

Congé de maternité et congé parental rémunérés : 480 jours de congé parental cumulés pour les deux parents. 390 jours sont rémunérés à 80 % du salaire, les 90 jours restants sont à taux forfaitaire. 60 jours sont exclusivement réservés à la mère, 60 jours au père et le reste est à répartir librement entre les parents. 35 % des pères prennent les 60 jours auxquels ils ont droit, ce qui représente de loin la proportion la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.

Durée moyenne du congé parental : Près de 87 % des jours de congé parental autorisés sont utilisés, les mères prenant 82.8 % de ceux auxquels elles ont droit et les pères 17.2 %.

Dépenses sociales : 28.9 % du PIB. **Taux de pauvreté infantile :** 4.2 % après impôts et transferts (UNICEF, 2005). Bien qu'il reste très faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, ce taux a augmenté de plus de 50 % au cours des cinq dernières années.

Âge de la scolarité obligatoire : 7 ans.

Financement des services préscolaires : Les investissements publics dans l'EAJE ont représenté plus de 1.9 % du PIB en 2004. Le financement des centres d'EAJE se situe à la deuxième place parmi les pays de l'OCDE (après le Danemark). En 2004, il s'élevait en moyenne à 12 097 USD par enfant (Martin-Korpi, B., « 'Early Childhood Education and Care in Sweden – A Universal Welfare Model, Learning with Other Countries », Policy Paper No. 4, Daycare Trust, Londres, 2005).

Coût moyen pour les parents : La participation financière des parents couvre environ 9 % des coûts de l'éducation préscolaire et représente environ 2 % du revenu moyen. Les parents ayant un enfant paient au maximum l'équivalent de 135 USD par mois, ceux qui en ont deux 107 USD par enfant et ceux qui en ont trois, 54 USD.

Âge des enfants ayant droit à un service gratuit : À partir de 4 ans (ou de 3 si l'enfant a des besoins supplémentaires, c'est-à-dire si le suédois n'est pas sa langue maternelle), un accueil préscolaire gratuit, d'une durée de 3 heures, est assuré le matin.

Principales catégories de services et durée : la *förskola* accueille à plein temps les enfants d'âge préscolaire (1 à 6 ans). Elle est ouverte tout au long de l'année et ses horaires sont ajustés en fonction des horaires de travail des parents. Les centres de loisirs (*fritidshem*) proposent des activités à temps partiel aux 6 à 12 ans. Les structures préscolaires ouvertes (*öppen förskola*) proposent, elles aussi, des activités à temps partiel. Elles s'adressent aux parents qui s'occupent de leur(s) enfant(s) à domicile et aux prestataires de services d'accueil familial. Les centres d'accueil familial de jour (*familjedaghem*) prennent en charge, à plein temps, les enfants d'âge préscolaire. Les classes préscolaires (*förskoleklass*), destinées aux enfants de 6 à 7 ans, sont spécialement conçues pour faciliter la transition avec l'école primaire.

Taux d'accès aux services réglementés : 45 % des enfants de 1 à 2 ans, 86 % des 2 à 3 ans, 91 % des 3 à 4 ans, 96 % des 5 à 6 ans. Entre 6 et 7 ans, 91 % des enfants fréquentent une classe préscolaire, et 7 % sont déjà inscrits à l'école obligatoire. L'accueil périscolaire concerne plus de 50 % des enfants de 6 à 12 ans.

Désignation et qualifications du personnel principal : Les *Familjedaghem* sont des parents employés comme prestataires d'accueil familial par la commune, qui détermine un niveau minimal de formation initiale. Nombre de ces prestataires sont d'anciens enseignants (formation universitaire) ou des auxiliaires (formation professionnelle équivalant au deuxième cycle du secondaire). Les *förskola* (centres préscolaires), pour les 1 à 6 ans, emploient 50 % d'enseignants de ce niveau d'éducation (titulaires d'un diplôme de *Förskollärare* sanctionnant trois ans et demi d'études universitaires) et 50 % d'auxiliaires qualifiés (qui possèdent un certificat professionnel obtenu en trois ans dans le deuxième cycle du secondaire). Le *fritidshem* est une structure d'accueil périscolaire, dans laquelle travaillent des éducateurs titulaires d'un diplôme obtenu après trois ans et demi d'études universitaires.

Ratios d'encadrement et taille maximale d'un groupe : Aucune norme nationale spécifique ne fixe des ratios d'encadrement ni la taille des groupes. Ces taux sont déterminés par chaque municipalité et varient considérablement d'une commune à l'autre. Dans les centres d'EAJE et les structures d'accueil familial, le ratio est généralement de 1 adulte pour 5 à 6 enfants. Dans les centres préscolaires, d'après les statistiques nationales, la taille maximale d'un groupe est de 17 enfants et le ratio est de 5,4 enfants par intervenant qualifié. Dans les centres d'accueil périscolaire, les groupes comptent en moyenne 30 enfants et 1 adulte encadre 18.4 enfants.

Autorités de tutelle

En Suède, tous les services destinés aux 1 à 6 ans relèvent d'une autorité unique. C'est le ministère de l'Éducation et de la Science qui décide de la politique centrale, des objectifs, des lignes directrices et du cadre financier de l'EAJE. La distinction entre accueil et jardins d'enfants a été supprimée par la loi de 1998 sur l'école. Aux termes de cette loi, les 1 à 6 ans bénéficient de services « préscolaires » et ceux de 5/6 à 7 ans sont accueillis dans des « classes préscolaires ». L'âge de la scolarité obligatoire est de 7 ans. Tout comme la décision prise, quelques années auparavant, de transférer l'ensemble du secteur au ministère de l'Éducation, cette loi dénote – et renforce – une évolution majeure de la conception des services à la petite enfance. Ceux-ci sont désormais axés sur le développement individuel et social.

La loi sur l'école confère également d'importants pouvoirs aux 290 municipalités, qui assument seules la responsabilité des services d'EAJE. Il leur incombe en effet de créer suffisamment de places dans les classes préscolaires et les centres de loisirs, de contrôler la qualité des services et de mettre à disposition des moyens suffisants. Le ministère de

l'Éducation et de la Science s'occupe des politiques nationales, tandis que l'agence nationale pour l'éducation est chargée de l'évaluation générale, de la collecte de données, du développement et de la supervision de l'EAJE aux niveaux central et régional.

Contexte

Taux d'activité : En 2004, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans était de 76.6 %, contre 82.5 % en 1990. Parmi elles, 20.8 % travaillaient à temps partiel, contre 8.5 % des hommes (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005). Quelque 44 % des femmes ayant au moins un enfant de moins de 3 ans travaillaient à temps plein et 36.2 % à temps partiel (OCDE, données d'enquête, 2004).

Congé parental : La durée combinée du congé parental rémunéré (des deux parents) est de 480 jours, dont 390 jours rémunérés à 80 % du revenu annuel et 90 jours au taux forfaitaire de 60 SEK par jour (6.58 EUR/8 USD). Cette somme est doublée pour les familles pauvres. Environ 87 % des jours de congé parental autorisés sont utilisés, les mères prenant 82.8 % de ceux auxquels elles ont droit et les pères 17.2 %. Les 480 jours rémunérés peuvent être divisés à parts égales entre les deux parents. L'un des parents peut transférer à l'autre jusqu'à 180 jours de congé (60 jours sont réservés exclusivement au père et 60 jours à la mère, et ne sont pas transférables). Quelque 95 % des 390 jours rémunérés au taux maximum et environ 80 % des jours rémunérés au taux forfaitaire sont utilisés. En outre, une allocation parentale temporaire est versée au parent qui s'occupe d'un enfant malade jusqu'à son 12e anniversaire, voire jusqu'à 16 ans dans certains cas. Cette allocation couvre 120 journées indemnisées à 80 % du revenu pris en compte. En moyenne, chaque année, les Suédois prennent à ce titre 7 jours par enfant. Une allocation grossesse (80 % du salaire) est en outre versée aux futures mères qui travaillent et sont dans l'impossibilité d'exercer leur activité professionnelle entre 60 et 11 jours avant la naissance.

Accès et services

Aux termes de la loi, tous les enfants de 1 à 12 ans ont droit à une éducation préscolaire. La plupart du temps, celle-ci est assurée directement par les municipalités, dans des centres d'accueil de jour. Les prestations d'accueil familial proposées par les municipalités concernent environ 12 % des enfants, en particulier dans les zones rurales. Il existe aussi des structures d'accueil privées gérées par des coopératives de parents ou de travailleurs, les églises, les entreprises ou d'autres prestataires, qui reçoivent 13 % des enfants. Exception faite de la participation financière des parents, les prestations privées sont financées par les municipalités et soumises aux mêmes exigences de base que les prestations publiques, mais n'ont pas pour obligation de suivre le programme d'éducation préscolaire. Actuellement, la contribution parentale est plafonnée à 11 % des coûts de l'EAJE. Les familles qui ont des difficultés financières ne paient rien. Pour les familles comptant plus d'un enfant, la contribution est plafonnée à, respectivement, 3.2 et 1 % du revenu global du ménage, pour les deuxième et troisième enfants.

Taux de couverture

De 0 à 1 an : Peu d'enfants de moins de 18 mois bénéficient de services d'EAJE, en raison du système de congé parental (voir plus haut). Presque tous les enfants sont gardés par leur père ou, le plus souvent, leur mère, à la maison. Ils ont droit à une place dans un centre d'EAJE lorsqu'ils atteignent l'âge de 1 an. En général, c'est entre 15 et 18 mois qu'ils commencent à fréquenter une structure d'accueil en journée.

De 1 à 6 ans : 40 % des 1 à 2 ans et 86 % des 2 à 3 ans bénéficient de services d'EAJE. Pour les 3 à 4 ans, cette proportion grimpe à 91 % et pour les 5 à 6 ans, elle avoisine 96 %. L'accueil familial de jour concerne environ 7 % des enfants de 1 à 6 ans. Comme les centres d'EAJE et l'accueil périscolaire agréé (structures de loisirs), l'accueil familial de jour fonctionne à plein temps, tout au long de l'année.

De 6 à 7 ans : 91 % des enfants sont dans une classe préscolaire et 7 % sont déjà inscrits à l'école obligatoire. Plus de 50 % des 3 à 12 ans fréquentent des centres de loisirs. Ce taux culmine à près de 75 % pour les 6 à 9 ans. En outre, il existe des structures préscolaires ouvertes, qui accueillent les enfants quelques heures par jour (surtout des enfants issus de familles immigrées à faibles revenus). Dans les zones rurales, certaines de ces structures sont en train d'être transformées en centres d'aide aux familles. L'agence nationale pour l'éducation a formulé des recommandations pour leur gestion et pour l'accueil familial.

Enfants ayant des besoins spécifiques

Enfants handicapés : Les enfants qui souffrent d'un handicap ou de difficultés psychosociales ont un droit d'accès prioritaire aux services et sont bien intégrés. Il n'existe pas de catégorisation particulière pour ces enfants, qui sont bien représentés dans le système préscolaire suédois.

Enfants issus de familles à faibles revenus : Le taux de pauvreté infantile, après impôts et transferts, est de 4.2 %, le plus bas des pays de l'OCDE. Le ciblage des bas revenus n'est donc pas une priorité, bien que des éducateurs supplémentaires soient souvent affectés dans les centres qui accueillent beaucoup d'enfants issus de familles pauvres ou immigrées.

Enfants bilingues ou appartenant à une minorité ethnique : La Suède accueille une population immigrée de plus en plus nombreuse. Environ 14 % des enfants qui fréquentent des services à la petite enfance n'ont pas pour langue maternelle le suédois. Les pouvoirs publics ont débloqué des fonds pour l'accueil des enfants bilingues dès l'âge de 3 ans, 3 heures par jour. Tous les enfants ayant des besoins spécifiques ont le droit de bénéficier gratuitement des services d'EAJE.

Lors d'une évaluation nationale du système préscolaire réalisée en 2004, l'agence nationale pour l'éducation s'est montrée préoccupée par le manque d'« équivalence » des structures préscolaires d'une commune à l'autre (Skolverket, 2004 : 239[1]). Parallèlement à l'augmentation des taux d'inscription, la crise économique des années 90 a accentué les pressions financières qui s'exercent sur certaines municipalités et s'est répercutée négativement sur la qualité des services par le biais d'une augmentation du nombre moyen d'enfants par groupe (porté à 14.6 dans la tranche d'âge de 1 à 3 ans, et à 19.7 dans celle de 3 à 5 ans). En outre, alors que le nombre d'enfants ayant des besoins spécifiques s'accroissait lui aussi (sous l'effet de l'augmentation de la taille des groupes, mais aussi de la dégradation des conditions de vie et de la progression de l'immigration), cette évaluation a mis au jour des différences qualitatives inacceptables entre municipalités, voire au sein des communes : « Dans une organisation décentralisée, il existe un risque que les structures préscolaires confrontées aux situations les plus difficiles ne bénéficient pas d'un soutien suffisant pour mener à bien leur mission. L'évaluation montre que l'insuffisance des ressources et des capacités de gestion touche surtout les structures préscolaires implantées dans des zones où vivent des familles à faibles revenus » (Skolverket, 2004/239, p. 33, d'après OCDE, 2005 : 4). D'après le même rapport, ces

différences qualitatives sont dues dans certains cas à l'absence de ciblage (les besoins ne sont pas différenciés) et, dans d'autres, à l'inadéquation des ressources globales. C'est un problème majeur, car la pauvreté infantile a augmenté nettement à la fin des années 90 (UNICEF, 2005).

Qualité

Réglementation et suivi : La réglementation et le suivi des services d'EAJE incombent à un organisme, l'Agence nationale pour l'éducation (*Skolverket*). L'accueil familial de jour, les centres et l'accueil périscolaire doivent tous être enregistrés, se soumettre à une inspection annuelle, se conformer aux directives applicables aux programmes nationaux et mettre en place des dispositifs de formation continue. La gestion et le suivi pédagogiques font partie intégrante des processus de contrôle de la qualité. Les services d'EAJE (à destination des enfants âgés de 1 à 5 ans) sont soumis à la même réglementation que les écoles, notamment en ce qui concerne l'évaluation annuelle de la qualité des services. Les indicateurs nationaux relatifs à l'EAJE sont définis par l'agence nationale pour l'éducation, qui en suit également l'évolution. Cependant, la *Skolverket* ne se contente pas de réglementer, mais publie chaque année des rapports sur les services d'EAJE, notamment des analyses consacrées aux ratios d'encadrement et autres indices qualitatifs.

Financement : En 2004, le financement des services préscolaires représentait 1.9 % du PIB. Le financement des centres d'EAJE se situe à la deuxième place parmi les pays de l'OCDE (après le Danemark). En 2004, il était en moyenne de 12 097 USD par enfant (Martin-Korpi, 2005)[2].

Personnel : Chaque centre emploie un directeur, des enseignants de classe préscolaire et des auxiliaires (qualifiés). Les enseignants constituent 50 % du personnel. Comme les éducateurs des centres de loisirs, ils sont épaulés par des auxiliaires (qui représentent 38 % de l'effectif). Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays, en Suède les animateurs de centres de loisirs sont également très qualifiés : à l'instar des enseignants de classe préscolaire, ils sont titulaires d'un diplôme sanctionnant trois ans et demi d'études supérieures. Environ 2 à 3 % du personnel des structures préscolaires sont des hommes.

Formation requise : Presque tout le personnel préscolaire suédois est formé au travail avec les enfants. Les directeurs de centre doivent avoir un diplôme universitaire ou une qualification d'éducateur. Ce titre, que ce soit à des fins d'éducation ou de loisirs, s'obtient après trois ou quatre ans d'études dans un établissement d'enseignement supérieur. La plupart des auxiliaires qui travaillent au côté des éducateurs détiennent un diplôme professionnel post-secondaire « activités pédagogiques et de loisirs ». Parmi les plus âgés, certains ont un niveau de qualification inférieur, mais diverses possibilités leur sont offertes de suivre une formation complémentaire qui leur permettra d'obtenir le statut d'éducateur. Les prestataires de services d'accueil familial ne doivent pas obligatoirement être qualifiés. Cependant, environ 70 % d'entre eux ont un certificat de puériculture ou ont bénéficié d'une formation obligatoire de 50 à 100 heures, mise en place par la municipalité qui les emploie. Selon les recommandations de l'Agence nationale pour l'éducation, ils doivent avoir reçu la même formation et obtenu les mêmes diplômes que les auxiliaires des structures préscolaires.

Conditions de travail : Le temps de travail réglementaire du personnel des services d'EAJE est de 40 heures par semaine. Il n'existe pas de minimum obligatoire en ce qui

concerne le développement professionnel et le nombre d'heures qui y est consacré chaque année. Les municipalités ont bien compris l'importance de la formation continue pour le personnel des centres préscolaires et de loisirs, et un peu moins bien pour les prestataires de services d'accueil familial.

Ratios d'encadrement : Il n'existe pas de ratios nationaux, mais le suivi des ratios est obligatoire et continu. Dans les centres d'EAJE et les services d'accueil familial, on dénombre généralement un intervenant pour 5 à 6 enfants. D'après les statistiques nationales, la taille maximale d'un groupe en centre préscolaire est en moyenne de 17 enfants. Dans les centres de loisirs et l'accueil périscolaire, les groupes comptent en moyenne une trentaine d'enfants encadrés par un éducateur et un auxiliaire. Ce ratio est jugé trop élevé par les parents et les professionnels. Le projet de loi présenté au Parlement (*Riksdag*) en septembre 2004 proposait une importante rallonge budgétaire, destinée à permettre le recrutement d'environ 6 000 personnes, de façon à améliorer le ratio adultes/enfants dans les services d'EAJE. Il pourrait en résulter une augmentation de 10 % du personnel des structures préscolaires.

Programmes et pédagogie : Le ministère de l'Éducation et de la Science a publié en 1998 un programme général (le *Lpfö*) à l'intention des centres d'accueil, afin d'assurer une bonne cohésion des programmes et de la pédagogie à travers tout le pays. Dans le même temps, la responsabilité opérationnelle ayant été déléguée aux municipalités, les centres sont libres d'élaborer leurs propres programmes et méthodes pédagogiques, à condition de se conformer aux directives nationales. Le programme de 1998 (*Lpfö 1998*) ne définit que des objectifs généraux et les grandes orientations, sans spécifier comment ces objectifs doivent être atteints. Les programmes s'appuient sur une conception de l'enfant défini par sa capacité d'apprentissage, de réflexion et d'implication. Ils comportent plusieurs grands axes : valeurs démocratiques, apprentissage et développement continus, mise à profit des expériences faites par l'enfant, développement au sein du groupe, importance pédagogique de l'accueil et du jeu. Enfin, les programmes soulignent la nécessité d'une coopération entre les classes préscolaires, les écoles et les centres d'accueil après la classe. Les municipalités sont responsables de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

Suivi, évaluation et recherche : En Suède, l'EAJE fait l'objet d'importants travaux de recherche et d'analyses épistémologiques et pédagogiques. Le financement de ces travaux, en particulier de la recherche sociale, étant toutefois limité, la recherche est en grande partie autofinancée (*Note par pays pour la Suède*, 1999). La recherche publique est financée par l'État via une fondation pour la recherche sociale.

Participation des parents et de la communauté : Les parents jouent traditionnellement un rôle limité dans le système préscolaire suédois. De nouvelles mesures sont en cours d'élaboration pour renforcer leur participation et leur influence, deux éléments essentiels au contrôle de la qualité et à la réactivité des services.

Avancées

Depuis la précédente étude de l'OCDE, les services d'EAJE suédois ont connu plusieurs évolutions importantes. Ils ont non seulement été intégrés au système scolaire, mais également développés et réorganisés. Le droit de chaque enfant d'obtenir une place d'accueil, « dans un délai raisonnable » (c'est-à-dire au maximum sous trois mois) est désormais une réalité dans presque toutes les communes. Un projet de loi visant à garantir la gratuité de l'accès de tous les enfants de 4 à 5 ans aux services préscolaires a été adopté

en 2003. Les enfants bilingues bénéficient d'un accueil gratuit en matinée, pendant 3 heures, à partir de l'âge de 3 ans. La nouvelle législation a remédié aux écarts de coûts d'inscription entre municipalités, qui empêchaient les enfants issus de familles à faibles revenus d'accéder aux services d'EAJE. En outre, les restrictions d'accès qui pesaient sur les enfants de parents au chômage ou en congé parental ont été entièrement levées. Désormais, ce sont les droits de l'enfant qui sont pris en compte, indépendamment de la situation des parents. Une petite participation forfaitaire a en outre été introduite et les communes disposent d'un budget supplémentaire pour l'application de ce dispositif. Afin d'assurer la mise en œuvre de cette réglementation, le budget alloué aux communes a été augmenté. Sur la période 2001-03, 5.6 milliards SEK supplémentaires ont ainsi été débloqués.

L'accent est également mis sur la qualité des services. En 2004, les autorités locales ont reçu une subvention de 2 milliards SEK pour recruter 6 000 enseignants et auxiliaires de structures préscolaires. Il s'agissait principalement de réduire la taille des classes et de ramener le ratio d'encadrement à une moyenne de 5 enfants pour 1 adulte pour la tranche d'âge de 0 à 6 ans. Une grande partie de ces efforts a également porté sur l'amélioration des services destinés aux enfants plus âgés. Un projet de loi relatif aux critères de qualité a été présenté en septembre 2004. Il définit les conditions de recrutement d'un personnel supplémentaire dans l'éducation préscolaire (enfants de 1 à 5 ans), dans le cadre du système scolaire, les conditions d'accueil dans les services d'EAJE le soir et le week-end, ainsi que les critères d'élaboration des programmes, de façon à refléter une offre multiculturelle. Comme le reste du système éducatif suédois, l'EAJE fera dorénavant l'objet de rapports annuels sur la qualité. En outre, des indicateurs nationaux de la qualité sont en cours d'élaboration au sein de l'Agence nationale pour l'éducation.

Un nouveau programme de formation des enseignants préscolaires et scolaires, ainsi que des animateurs de centres de loisirs, a été introduit en 2002. Il prévoit une formation psychologique et pédagogique commune pour les enseignants et les éducateurs qui travaillent dans les centres de loisirs. Un tronc commun général est proposé pour ces trois catégories de personnel. Il est complété par des « champs d'étude » optionnels et par des spécialités (petite enfance, école obligatoire et centres de loisirs). Cette nouvelle formation permet aux trois catégories de personnel de travailler en équipe dans les centres préscolaires, les structures scolaires et les centres d'accueil périscolaire, auprès d'enfants âgés de 1 à 10 ans. Aucune évaluation de la réforme n'a été menée à ce jour, mais il semble que la formation spécialisée dans l'éducation préscolaire attire de moins en moins de vocations, probablement parce que, dans ce secteur, l'emploi du temps est plus chargé et les salaires légèrement inférieurs. Une solution consisterait à harmoniser les conditions de travail (salaires, horaires hebdomadaires et calendrier annuel) de tous les enseignants.

Notes

1. Skolverket (2004), *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*, Agency nationale pour l'éducation, Stockholm.

2. La publication *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2005) donne pour la Suède le chiffre de 4 107 USD par enfant dans l'enseignement préprimaire correspondant à la définition figurant dans la nomenclature CITE, niveau 0, mais nous n'avons pas pu établir avec certitude ce que les statistiques suédoises entendent par là. Le niveau d'investissement (12 097 USD) correspond bien à l'évaluation réaliste du coût de services de qualité et aux caractéristiques structurelles du système préscolaire suédois, notamment en ce qui concerne les ratios enfants-personnel, les niveaux de formation et les salaires du personnel.

ANNEXE F

Membres des équipes d'examinateurs

Allemagne

Coordinateur national

Wolfgang Dichans

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Marisa Krenn-Wache (Autriche)

Peter Moss (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Jung Na (Corée)

Australie

Coordinateur national

Tony Greer

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Wolfgang Dichans (Allemagne)

Helen May (Rapporteur) (Nouvelle-Zélande)

Michelle Neuman (OCDE)

Mikko Ojala (Finlande)

Autriche

Coordinateur national

Marisa Krenn-Wache

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Martha Friendly (Canada)

Wassilios Fthenakis (Allemagne)

Collette Tayler (Australie)

Belgique, Communauté flamande

Coordinateur national

Sonja Van Craeymeersch

Membres de l'équipe d'examinateurs

Boudewijn Bekkers (Pays-Bas)

John Bennett (OCDE)

Tarja Kahiluoto (Finlande)

Michelle Neuman (OCDE)

Helen Penn (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Belgique, Communauté francaise

Coordinateur national

Dominique Barthélémy

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Sylvie Rayna (Rapporteur) (France)

Isabel Lopes da Silva (Portugal)

Michelle Neuman (OCDE)

Canada

Coordinateurs nationaux

Ross Ezzedin

Kathryn McDade

Lindy VanAmburg

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Bea Buysse (Belgique)

Païvi Lindberg (Finlande)

Helen Penn (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Corée

Coordinateur national

Jung Na

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Kathleen Flanagan-Rochon (Canada)

Marta Korintus (Hongrie)

Collette Tayler (Rapporteur) (Australie)

Mark Weekenborg (Pays-Bas)

Danemark

Coordinateurs nationaux

Helle Beknes

Lisbeth Denkov

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Patrizia Orsola Ghedini (Italie)

Perrine Humblet (Belgique)

Michelle Neuman (OCDE)

Bridie Raban (Rapporteur) (Australie)

États-Unis

Coordinateur national

Naomi Karp

Membres de l'équipe d'examinateurs

Jytte Juul Jensen (Danemark)

Michelle Neuman (OCDE)

Pamela Oberhuemer (Rapporteur) (Allemagne)

Mark Weekenborg (Pays-Bas)

Finlande

Coordinateur national

Sirkku Grierson (jusqu'à juin 2000)

Barbro Högström (à partir de juin 2000)

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Philip Gammage (Rapporteur) (Australie)

Michelle Neuman (OCDE)

Ulla Nordenstam (Suède)

Milada Rabušicová (République tchèque)

France

Coordinateurs nationaux

Viviane Bouysse

Nadine Prost

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Fred Deven (Belgique)

Ferre Laevers (Belgique)

Michelle Neuman (Rapporteur) (États-Unis)

Tullia Musatti (Italie)

Hongrie

Coordinateur national

Márta Korintus

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Richard M. Clifford (Rapporteur) (États-Unis)

Milada Rabušicová (République tchèque)

Heino Schonfeld (Irlande)

Peter Jorna (Pays-Bas)

Irlande

Coordinateur national

John Fanning

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Colette Kelleher (Royaume-Uni)

Pamela Oberhuemer (Rapporteur) (Allemagne)

Anke Vedder (Pays-Bas)

Italie

Coordinateur national

Mario Giacomo Dutto

Membres de l'équipe d'examinateurs

Abrar Hasan (OCDE)

Barbara Martin Korpi (Suède)

Michelle Neuman (OCDE)

Rebecca New (Rapporteur) (États-Unis)

Martin Woodhead (Royaume-Uni)

Mexique

Coordinateur national

Dulce Maria Nieto

Membres de l'équipe d'examinateurs

Irene Balaguer (Espagne)

John Bennett (OCDE)

Robert Myers (Rapporteur) (Mexique)

Ofelia Reveco Vergara (Chili)

Norvège

Coordinateurs nationaux

Kristin Bruusgaard Arneberg (jusqu'à septembre 2000)

Eli Sundby (à partir de septembre 2000)

Kari Jacobsen

Membres de l'équipe d'examinateurs

Peter Moss (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Michelle Neuman (OCDE)

Rosemary Renwick (Nouvelle-Zélande)

Albert Tuijnman (Suède)

Anke Vedder (Pays-Bas)

Pays-Bas

Coordinateurs nationaux

Mark Weekenborg

Anke Vedder

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Tricia David (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Abrar Hasan (OCDE)

Pino Kosiander (Norvège)

Michelle Neuman (OCDE)

Teresa Vasconcelos (Portugal)

Portugal

Coordinateur national

Teresa Vasconcelos

Membres de l'équipe d'examinateurs

Anthony Bertram (Rapporteur) (Royaume-Uni)

Jo Hermanns (Pays-Bas)

Kari Jacobsen (Norvège)

Michelle Neuman (OCDE)

Patrick Werquin (OCDE)

République tchèque

Coordinateurs nationaux

Petr Roupec

Jaroslav Sekot

Membres de l'équipe d'examinateurs

Josette Combes (France)

Lars Gunnarsson (Rapporteur) (Suède)

Márta Korintus (Hongrie)

Michelle Neuman (OCDE)

Royaume-Uni

Coordinateur national

Patrick Curran (jusqu'à mars 2000)

Nick Blake (à partir de mars 2000)

Membres de l'équipe d'examinateurs

Kristin Bruusgaard Arneberg (Norvège)

Ferre Laevers (Belgique)

Sally Lubeck (Rapporteur) (États-Unis)

Michelle Neuman (OCDE)

Suède

Coordinateur national

Barbara Martin-Korpi

Membres de l'équipe d'examinateurs

John Bennett (OCDE)

Sharon Lynn Kagan (Rapporteur) (États-Unis)

Susanna Mantovani (Italie)

Michelle Neuman (OCDE)

Tine Rostgaard (Danemark)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 2006 03 2 P) ISBN 978-92-64-03547-8 – n° 55212 2007

Petite enfance, grands défis II

ÉDUCATION ET STRUCTURES D'ACCUEIL

Le développement économique et les rapides évolutions sociales ont radicalement modifié les schémas traditionnels de la famille et de l'éducation des enfants dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Cet examen consacré à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants (EAJE) dans 20 pays de l'OCDE décrit les facteurs sociaux et économiques ainsi que les concepts et les recherches qui influent sur la politique de la petite enfance. Parmi ceux-ci, on peut citer la participation grandissante des femmes au marché du travail, la nécessité de permettre à celles-ci de concilier responsabilités professionnelles et familiales de façon plus équitable pour elles, les défis démographiques auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE et surtout les problèmes d'accès, de qualité, de diversité, de pauvreté infantile et de handicap scolaire auxquels il faut s'attaquer. L'approche adoptée par les pays face à ces questions est fonction de leurs traditions sociales et économiques ainsi que de leur conception de la famille et des jeunes enfants. Cette approche est également influencée par les travaux de recherche existants sur les avantages que présentent des services d'accueil des jeunes enfants de qualité.

Petite enfance, grands défis II souligne les progrès accomplis par 20 pays dans la mise en œuvre des grands principes d'une politique d'EAJE réussie – principes définis dans le premier volume, *Petite enfance, grands défis* (OCDE, 2001). Ce deuxième volume offre également de nombreux exemples d'initiatives nouvelles en matière d'EAJE. Dans leurs conclusions, les auteurs recensent dix domaines d'action requérant l'attention des pouvoirs publics. L'ouvrage présente aussi des « profils nationaux » qui donnent une vue d'ensemble des systèmes d'EAJE en place dans les pays examinés.

Cet ouvrage est destiné à ceux qui, nombreux, s'intéressent au développement de l'enfant, à l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle ainsi qu'à la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Pays examinés : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/enseignement/9789264035478
www.sourceocde.org/questionssociales/9789264035478

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264035478

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

www.oecd.org

OCDE

ÉDITIONSOCDE

ISBN 978-92-64-03547-8
91 2006 03 2 P

9 789264 035478