

Petite enfance, grands défis

ÉDUCATION ET STRUCTURES
D'ACCUEIL

ENSEIGNEMENT ET COMPÉTENCES



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Petite enfance, grands défis

ÉDUCATION
ET STRUCTURES D'ACCUEIL



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

STARTING STRONG
Early Childhood Education and Care

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Avant-Propos

En 1998, le Comité de l'éducation de l'OCDE a lancé un *Examen thématique de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants* afin d'établir une documentation et une analyse internationales de nature à améliorer l'élaboration de cette politique dans tous les pays de l'OCDE. Douze pays se sont portés volontaires pour participer à l'examen : l'Australie, la Belgique (Communautés flamande et française), 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. C'est la réunion des ministres de l'Éducation de 1996 portant sur le thème *Faire de l'apprentissage à vie une réalité pour tous* qui a surtout donné son impulsion à ce projet. Dans leur communiqué, les ministres avaient alors attribué un rang de priorité élevé à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation de la petite enfance en partenariat avec les familles. Il était important que les ministres reconnaissent la nécessité de renforcer dès le plus jeune âge les bases de la formation tout au long de la vie, car ils ont ainsi ouvert la voie à ce projet novateur qui représente la plus vaste étude internationale de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants conduite au sein de l'Organisation. Cette priorité accordée par les pouvoirs publics à la petite enfance a été confirmée lors de la réunion des ministres de l'Éducation de 2001 sur le thème *Investir dans les compétences pour tous*.

Dans cet examen thématique, l'étude du développement et de l'acquisition de connaissances chez les tous jeunes enfants se situe dans une optique vaste et globale. S'inscrivant dans une logique de formation tout au long de la vie, cette étude porte sur tous les dispositifs assurant l'accueil et l'éducation des enfants n'ayant pas encore atteint l'âge de l'obligation scolaire, quels que soient la structure, le mode de financement, les heures d'ouverture ou le contenu des programmes. Sont par ailleurs examinés les liens avec d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics : le soutien apporté aux familles, la santé, l'emploi et l'intégration sociale. Conscient du consensus de plus en plus large en la matière, on a considéré dans l'examen que l'accueil et l'éducation étaient des aspects nécessaires et indissociables de services de qualité. L'utilisation de l'expression « éducation et accueil des jeunes enfants » traduit la vision intégrée et cohérente que l'on a de cette question. Au cours des deux dernières années, ce projet a été l'occasion de recueillir des données sur l'ensemble des stratégies d'action appliquées à l'éducation et à l'accueil de la prime enfance, d'analyser les grands problèmes et sujets de préoccupation des décideurs en la matière, de proposer des lignes de conduite possibles et adaptées aux différents contextes et de mettre en lumière des politiques et des pratiques particulièrement novatrices. En outre, on a également défini au cours de cet examen les types de données et d'instruments nécessaires pour étayer l'élaboration et le perfectionnement des politiques dans ce domaine. Ces analyses internationales ont permis d'informer les décideurs des diverses options s'offrant à eux pour améliorer l'accès des jeunes enfants aux dispositifs d'éducation et d'accueil et la qualité de ces services.

Outre cette analyse comparative, l'examen a eu plusieurs autres retombées. Chaque pays participant a établi un rapport de base national, construit selon un plan commun, qui donne une vue d'ensemble du contexte national, des politiques et des services en faveur de la prime enfance et des grandes préoccupations. Après avoir étudié les rapports de base, une équipe composée de membres du Secrétariat de l'OCDE et d'experts internationaux s'est rendue dans les différents pays pour y rencontrer les principales parties prenantes et étudier une diversité de services en faveur de la petite enfance. C'est à partir des visites de l'équipe d'examineurs qu'ont été établies les notes par pays qui

résumant les impressions des examinateurs et les actions suggérées par ces derniers. Ces deux séries de documents ont été publiées sur le site Internet de l'OCDE et ont alimenté le débat national et international sur les actions à mener. Le présent rapport comparatif s'inspire des rapports de base, des notes par pays ainsi que des rapports de consultants et d'autres documents rassemblés au cours des visites sur place. Il offre une analyse des grandes tendances et des principales questions de fond dans les 12 pays participant au projet, recommande des actions pouvant être adaptées aux différents contextes nationaux.

Ce rapport représente le produit final de l'examen thématique et l'aboutissement de plus de trois années de travail. Tout au long de ce processus d'examen, nombreux sont ceux qui n'ont ménagé ni leur temps ni leur énergie pour assurer le succès de ce projet. Ces travaux n'auraient pas été possibles sans l'adhésion et le soutien permanents du Comité de l'éducation de l'OCDE et en particulier des gouvernements des douze pays participants, grâce auxquels les examens nationaux et l'étude comparative globale sont devenus une réalité. C'est grâce aux coordonnateurs nationaux et aux comités de direction dans chacun des pays participants qu'il a été possible d'organiser les visites de l'équipe d'examineurs et d'établir les rapports de base. Les coordonnateurs nationaux ont également contribué à orienter le projet qui d'un bout à l'autre a profité de leur savoir-faire et de leur enthousiasme. Il faut rendre hommage aux experts de haut niveau, membres des équipes d'examineurs, qui ont joué un rôle décisif dans le succès de cette étude. Le Secrétariat souhaite en particulier saluer les rapporteurs qui ont contribué à l'établissement des notes par pays. Il tient également à remercier les nombreux agents des administrations publiques et experts de la petite enfance qui ont pris le temps de faire part de leurs observations sur les premières versions du présent rapport. Bien que ces personnes ne soient pas nommément citées, leur aide a été tout à fait précieuse.

Au Secrétariat de l'OCDE, Michelle Neuman et John Bennett ont été chargés de conduire l'étude et d'établir le rapport comparatif. Les auteurs souhaitent dédier ce rapport à ceux qui travaillent au quotidien avec les enfants ou pour eux. Il faut espérer que cette étude renforcera les efforts qu'ils déploient en faveur des plus jeunes citoyens du monde. Ce projet a été réalisé par la Division de l'éducation et de la formation sous la supervision d'Abrar Hasan. Les services de secrétariat pour le projet ont été assurés par Déborah Fernandez et Sabrina Leonarduzzi. Le rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Table des matières

RÉSUMÉ	7
1. Introduction.....	7
2. Questions de contexte façonnant la politique de l'EAJE	7
3. Principaux sujets et développements politiques	8
4. Leçons politiques de l'examen thématique	11
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	13
1.1 Pourquoi les pays sont-ils intéressés par un examen thématique de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants ?	13
1.2 Qu'entendons-nous par <i>éducation et accueil des jeunes enfants</i> ?	14
1.3 Quels sont les pays ayant participé à l'examen thématique ?	15
1.4 Comment l'examen thématique a-t-il été mené ?	16
1.5 Structure du rapport.....	19
1.6 Terminologie et conventions utilisées dans le rapport.....	19
CHAPITRE 2 : LES QUESTIONS CONTEXTUELLES QUI FAÇONNENT LA POLITIQUE D'EAJE.....	23
Introduction	23
2.1 Évolution démographique, économique et sociale.....	24
2.2 Reconnaître les différentes conceptions de l'enfant et les objectifs de l'EAJE	42
CHAPITRE 3 : PRINCIPAUX SUJETS ET DÉVELOPPEMENTS POLITIQUES	51
Introduction	51
3.1 Extension des services en vue d'un accès généralisé	54
3.2 Améliorer la qualité de l'offre de services	71
3.3 Promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services	88
3.4 Explorer des stratégies pour assurer des investissements adéquats dans le système.....	99
3.5 Améliorer la formation des personnels et leurs conditions de travail	112
3.6 Développer des cadres pédagogiques appropriés pour les jeunes enfants.....	130
3.7 Engager les parents, les familles et les communautés.....	139
CHAPITRE 4 : LEÇONS POLITIQUES DE L'EXAMEN THÉMATIQUE.....	149
Introduction : Un cadre contextuel plus large pour les politiques d'EAJE.....	149
4.1 Éléments clefs d'une politique réussie d'EAJE	150
Une approche systémique et intégrée au développement et à la mise en œuvre de politiques	151
Un partenariat étroit et égal avec le système éducatif	153
Une approche universelle à l'accès, avec une attention particulière pour les enfants ayant des besoins spéciaux	154
Des investissements publics substantiels dans les services et dans l'infrastructure	155

Une approche participative à l'amélioration de la qualité et sa garantie	156
Formation appropriée et conditions de travail pour les personnels dans tous les types de services	157
Attention systématique à la collecte de données et au contrôle.....	159
Un cadre de recherche stable, un agenda de recherches et d'évaluation à long terme ..	160
4.2 Orientations futures du travail.....	161
BIBLIOGRAPHIE	165
<i>Annexe 1. Survol des systèmes d'EAE dans les pays participants</i>	<i>173</i>
<i>Annexe 2. Tableaux statistiques : Données des figures.....</i>	<i>217</i>
<i>Annexe 3. Questions destinées à orienter l'établissement du rapport de base.....</i>	<i>223</i>
<i>Annexe 4. Coordinateurs nationaux et membres des équipes d'examineurs</i>	<i>231</i>
<i>Annexe 5. Contributions des consultants</i>	<i>245</i>
<i>Annexe 6. Codes des pays utilisés dans les tableaux et graphiques</i>	<i>247</i>

Résumé

1. Introduction

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants ont suscité ces dix dernières années une vague d'intérêt dans les pays de l'OCDE. Les décideurs politiques ont reconnu que l'accès équitable à une éducation et un accueil de qualité des jeunes enfants peut renforcer les fondations d'un apprentissage à vie et soutenir des besoins éducationnels et sociaux plus vastes des familles. Il est nécessaire de consolider la connaissance des différentes approches adoptées par les pays, avec les réussites enregistrées et les défis relevés. Reconnaisant qu'une telle information et analyse transnationale peut contribuer à l'amélioration du développement de politique dans ce domaine, le Comité de l'éducation de l'OCDE a lancé l'Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en 1998.

Douze pays se sont portés volontaires pour participer à l'examen : l'Australie, la Belgique (Communautés flamande et française), 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. L'examen a adopté une approche générale et globale en considérant comment politiques, services, familles et communautés peuvent soutenir les premières étapes du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants. Le terme *éducation et accueil des jeunes enfants* (EAJE) inclut tous les dispositifs assurant l'accueil et l'éducation des enfants d'âge inférieur à celui de la scolarité obligatoire, quels que soient l'arrangement, le financement, les heures d'ouverture ou le contenu des programmes. La méthodologie de l'étude repose sur quatre éléments : 1) préparation par les pays participants d'un rapport de base ; 2) visites d'équipes d'examineurs dans les pays participants ; 3) préparation de la note par pays ; et 4) préparation du rapport comparatif.

2. Questions de contexte façonnant la politique de l'EAJE

La première partie de ce chapitre examine les tendances contextuelles principales et les développements qui ont façonné la politique et les services de l'EAJE. La deuxième partie du chapitre explore comment ces questions de contexte ont façonné différentes conceptions de la petite enfance, le rôle des familles et le but de l'EAJE et, en retour, comment ces conceptions ont façonné la politique et la pratique.

2.1. Évolutions démographiques, économiques et sociales

- Le vieillissement des populations, le déclin des taux de fertilité et la proportion grandissante d'enfants vivant dans des familles monoparentales font partie du changement de paysage démographique. Les pays qui ont les taux d'emploi féminin les plus élevés sont ceux dont les taux de fertilité sont également les plus hauts, ce qui suggère que l'emploi des femmes et l'éducation des jeunes enfants sont des activités complémentaires.

- Le fort accroissement des ménages à double revenu, stimulé par une participation croissante des femmes à l'emploi, rend les politiques d'EAJE et de congés parentaux plus importante encore pour le bien-être des familles. Les femmes courent plus de risques que les hommes de travailler dans des types d'emplois impliquant des statuts sociaux et économiques inférieurs.
- Le maintien d'une rémunération et la protection de l'emploi au cours des congés familiaux et parentaux sont des mesures largement admises dans presque tous les pays participants comme faisant partie d'une stratégie essentielle pour aider les parents qui travaillent à concilier travail et vie de famille et pour promouvoir l'égalité entre les sexes. La longueur, la flexibilité et le niveau des versements, ainsi que la fréquence du recours aux procédures selon les sexes, varient suivant les pays.
- Bien que les taxes et les transferts puissent aider à redistribuer les revenus en faveur des familles avec de jeunes enfants, dans quelques pays plus de 20 % des enfants vivent encore dans une pauvreté relative. Des mesures de soutien des revenus ou pour améliorer l'accès à l'emploi des parents, ainsi que des interventions en amont et bien ciblées peuvent améliorer les chances des enfants au cours de leur existence à venir et promouvoir la cohésion sociale.

2.2. Reconnaître les différentes conceptions de l'enfant et les objectifs de l'EAJE

- Les raisons pour investir dans la politique d'EAJE plongent leurs racines dans les croyances culturelles et sociales sur les jeunes enfants, le rôle des familles et du gouvernement et les buts de l'EAJE à l'intérieur des pays et entre eux.
- Dans de nombreux pays, l'éducation et la garde des jeunes enfants passent du domaine privé au domaine public, une grande attention étant accordée au rôle complémentaire des familles et aux institutions de l'EAJE dans les premiers stades du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants.
- De nombreux pays cherchent à trouver un équilibre entre les conceptions de « l'ici et maintenant » de l'enfance et celles ayant à l'esprit l'investissement dans l'adulte futur. Ces différentes conceptions ont des implications importantes pour l'organisation de la politique et des services dans différents pays.

3. Principaux sujets et développements politiques

Ce chapitre explore, à partir des rapports de base, des notes pas pays et autres matériaux collectés au cours de l'examen, sept tendances politiques actuelles communes aux pays : 1) étendre l'accès universel aux services ; 2) améliorer la qualité des services ; 3) promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services ; 4) explorer des stratégies pour assurer des investissements adéquats dans le système ; 5) améliorer la formation des personnels et les conditions de travail ; 6) développer les cadres pédagogiques appropriés pour les jeunes enfants ; et 7) engager les parents, les familles et les communautés.

3.1. Extension des services en vue d'un accès généralisé

- L'âge type auquel les enfants feront la transition vers l'éducation primaire se situe entre 4 et 7 ans. L'âge d'entrée à l'école a une influence sur la durée et la nature des expériences des jeunes enfants en matière de structures d'accueil.
- Dans plusieurs pays, l'accès à l'EAJE est un droit statutaire à partir de 3 ans (et même plus jeune). La tendance dans tous les pays est de couvrir le groupe de 3 à 6 ans de telle sorte que tous les enfants aient au moins deux ans de services subventionnés gratuits avant qu'ils ne commencent la scolarité obligatoire.
- Des services en dehors de l'école pour les enfants de parents qui travaillent n'est pas encore vu comme une priorité dans la plupart des pays de l'examen. Il y a pourtant une forte demande, ce

qui laisse penser qu'il serait nécessaire de prendre en considération la conception, l'organisation et les besoins en main d'œuvre pour ce type de service.

- La politique pour les moins de 3 ans est étroitement dépendante de la nature des arrangements existants en termes de congés parentaux. Bien qu'il y ait eu des efforts des gouvernements pour étendre les services et pour accroître l'intérêt éducationnel, il y a toujours une différence d'accès et de qualité pour les enfants de ce groupe d'âge.
- Des pays essayent de développer a) des arrangements plus divers et plus flexibles tout en répondant aux variations régionales et locales dans l'accès et b) des stratégies pour intégrer les enfants ayant besoin d'un soutien spécial (par exemple, les enfants de familles à faibles revenus, les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation, les enfants relevant des minorités linguistiques, culturelles et ethniques).

3.2. Améliorer la qualité de l'offre de services

- Les définitions de la qualité diffèrent énormément selon la nature des parties prenantes et entre les pays. Bien que des lignes directrices nationales sur la qualité soient nécessaires, elles doivent être assez larges pour permettre aux structures individuelles de répondre aux besoins de développement et aux capacités d'apprentissage des enfants.
- Beaucoup d'éléments communs dans la définition de la qualité apparaissent, en particulier pour les services concernant les enfants à partir de 3 ans. La plupart des pays se concentrent sur des aspects structurels similaires de la qualité (par exemple, les ratios enfants/personnels, dimension du groupe, les conditions des installations, la formation des personnels), qui tendent à être plus faibles pour les services destinés aux nourrissons et aux tout petits.
- Pour mesurer la qualité, certains pays ont largement recours à des échelles standardisées d'observation et à des mesures d'estimation des enfants. D'autres pays préfèrent co-définir les buts et les objectifs du programme à l'échelle locale, en engageant un large éventail de parties prenantes dans le processus.
- La responsabilité pour garantir la qualité tend à être partagée entre inspecteurs extérieurs, conseillers pédagogiques, personnels et parents (et occasionnellement enfants). Il y a une tendance vers une auto-évaluation validée de l'extérieur pour promouvoir une réflexion continue et une amélioration de la qualité.
- Les grandes préoccupations sur la qualité ayant émergé au cours de l'examen sont les suivantes : le manque de cohérence et de coordination des politiques et des services d'EAJE ; le statut peu gratifiant et le manque de formation dans le domaine de l'aide sociale ; les standards inférieurs des services pour les enfants de moins de 3 ans et la tendance pour les enfants venant des familles à faibles revenus à avoir des services moins bons.
- Les gouvernements entendent promouvoir une meilleure qualité par : des documents cadres et une direction guidée par des objectifs ; des standards et des accréditations volontaires ; la circulation de la recherche et de l'information ; l'utilisation judicieuse des financements spéciaux ; l'aide technique à la gestion locale ; l'élévation du statut et du niveau de formation des personnels ; l'encouragement à l'auto-évaluation et à la recherche sur le fonctionnement pratique ; et l'établissement d'un système d'équilibre démocratique des pouvoirs, ce qui suppose la participation des parents.

3.3. Promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services

- Une tutelle administrative unifiée peut favoriser la cohérence pour les enfants, tout comme le peuvent des mécanismes de coordination entre les différents départements et secteurs. En particulier, il y a une tendance croissante à la coordination avec le secteur de l'éducation pour faciliter la transition des enfants entre l'EAJE et l'école primaire.
- La tendance vers la décentralisation des responsabilités de l'EAJE a amené une diversification des services pour satisfaire les besoins et les préférences locales. Le défi, pour le gouvernement

central, est de parvenir à un équilibre entre la prise de décision locale et la nécessité de limiter les variations dans l'accès et la qualité.

- Au niveau local, de nombreux pays ont reconnu l'importance d'intégrer les services pour satisfaire les besoins des enfants et familles d'une manière globale. L'intégration des services a pris de nombreuses formes, y compris un travail d'équipe entre personnels ayant des origines professionnelles différentes.

3.4. Explorer des stratégies pour assurer des investissements adéquats dans le système

- Dans presque tous les pays examinés, les gouvernements payent la plus grande partie des coûts, la part des parents représentant environ 25 à 30 %. Les deux ou trois années d'EAJE avant l'école obligatoire sont généralement gratuites.
- L'essentiel de l'assistance de l'État, dans la plupart des pays, se fait par le financement direct des écoles et des services. Même quand il y a une mixité importante entre prestataires publics et privés, un grand pourcentage des services perçoit directement ou indirectement un financement public.
- Les pays ont adopté un large éventail de mécanismes de financement pour améliorer la mise à disposition : financements directs, frais d'inscription/de participation, exemptions fiscales et contributions des employeurs. La disponibilité reste un obstacle à l'accès équitable, particulièrement dans les systèmes où le fardeau des coûts tombe sur les épaules des parents.
- Alors que la plupart des pays cherchent à accroître la quantité et la qualité des services offerts au travers d'allocations directes en faveur des prestataires, quelques-uns préfèrent des allocations indirectes en faveur de la demande, comme des subventions en faveur de la participation financière des parents et des exemptions fiscales. Dans tous les cas, il y a une préoccupation concernant l'accès équitable aux services et à la qualité des prestations.
- Indépendamment de la stratégie de financement adoptée, il est clair que des investissements *publics* substantiels sont nécessaires pour développer un système d'EAJE de qualité qui soit équitable et bien alimenté.

3.5. Améliorer la formation des personnels et leurs conditions de travail

- Les pays ont adopté deux approches principales en ce qui concerne les personnels : un régime à deux vitesses avec un groupe d'instituteurs travaillant avec les enfants de plus de 3 ans et des travailleurs ayant une moins bonne formation dans les autres services ; ou un pédagogue travaillant avec les enfants de la naissance à 6 ans, et parfois plus, dans un large éventail de structures. Il y a une évolution transnationale vers l'exigence d'un diplôme universitaire d'au moins trois ans pour les personnels de l'EAJE exerçant un rôle de principal responsable envers les enfants d'âge préscolaire.
- Alors que le degré de spécialisation dans la petite enfance et l'équilibre entre la théorie et la pratique diffère d'un pays à l'autre, des lacunes de formation qui sont communes apparaissent dans les domaines suivants : travail avec les parents, travail avec les nourrissons et les tout petits, éducation bilingue/multiculturelle et spéciale, recherche et évaluation.
- Les chances de participer à une formation pendant le service et au développement professionnel sont inégales. Les personnels ayant une formation initiale insuffisante tendent à ne pas pouvoir y accéder.
- Bas salaires, statuts, mauvaises conditions de travail, accès limité à la formation sur le terrain et peu de perspectives de carrière sont autant de sujets de préoccupation, en particulier pour les personnels travaillant avec de jeunes enfants dans les structures pour les nourrissons et les tout petits, dans les services hors milieu scolaire et dans les services de l'accueil familial.
- Au fur et à mesure que l'EAJE se développe, recrutement et fidélisation représentent un défi majeur. De nombreux pays cherchent à attirer une main-d'œuvre plus diverse pour refléter la

diversité des enfants au sein de l'EAJE. Une autre question majeure qui se pose est de savoir si une main d'œuvre où la mixité serait plus grande est désirable, et si oui, comment y parvenir.

3.6. Développer des cadres pédagogiques appropriés pour les jeunes enfants

- La plupart des pays ayant participé à l'examen ont développé des cadres pédagogiques nationaux pour favoriser un niveau égal de qualité à travers groupes d'âge et services, aider à guider et à soutenir le personnel professionnel dans sa pratique et faciliter la communication entre personnels, parents et enfants.
- Ces cadres tendent à couvrir une tranche d'âge plus large des formes plus diverses de structures afin de soutenir la continuité dans l'apprentissage des enfants.
- Pour l'essentiel, ces cadres tendent à se concentrer sur le développement global de l'enfant plutôt que sur des objectifs étroits d'alphabétisation et de connaissance du calcul.
- Des programmes d'études flexibles développés en coopération avec les personnels, les parents et les enfants permettent aux praticiens d'expérimenter différentes approches méthodologiques et pédagogiques et d'adapter les buts globaux de l'EAJE aux circonstances et aux besoins locaux.
- Une mise en place réussie des cadres demande des investissements de soutien au personnel, parmi lesquels une aide pédagogique et une formation professionnelle sur les lieux du travail ainsi que des conditions structurelles favorables (par exemple, ratios, dimension des groupes, etc.).

3.7. Engager les parents, les familles et les communautés

- L'engagement des parents cherche a) à se construire sur la connaissance unique qu'ont les parents de leurs enfants, en encourageant la continuité avec l'apprentissage à domicile ; b) à promouvoir des attitudes et des comportements positifs envers l'apprentissage des enfants ; c) à soutenir l'autorité des parents et de la communauté.
- Les types d'engagement parental, familial et communautaire varient selon les pays. L'on peut avoir recours à plusieurs mécanismes formels ou informels pour encourager un engagement complet dans la participation et la gestion.
- Certains des grands défis à surmonter pour parvenir à un véritable engagement des parents sont : 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 de familles venant d'horizons différents.

4. Leçons politiques de l'examen thématique

L'examen identifie huit éléments politiques majeurs de nature à favoriser un accès équitable à une EAJE de qualité. Les éléments présentés se doivent d'être larges et ouverts afin de pouvoir être vus à la lumière des contextes, des circonstances, des valeurs et des croyances des différents pays. Ils devraient faire parti d'un effort plus large de toutes les parties intéressées pour réduire la pauvreté des enfants, promouvoir l'égalité entre les sexes, améliorer les systèmes éducatifs, respecter la diversité et améliorer la qualité de vie des parents et des enfants. Ces huit éléments sont les suivants :

- *Une approche systémique et intégrée concernant le développement et la mise en place des politiques* exige que l'on ait une vision claire concernant les enfants, depuis la naissance jusqu'à 8 ans, qui sous-tende la politique d'EAJE, ainsi que la mise en place de cadres de politique coordonnés tant au niveau central qu'aux niveaux décentralisés. Un ministère de référence qui travaille en coopération avec d'autres départements et secteurs peut encourager le développement d'une politique cohérente et participative pour répondre aux besoins de divers enfants et familles. Des liens forts établis entre services, professionnels et parents permettent aussi de promouvoir la cohérence pour les enfants.

- *Un partenariat fort et égal avec le système éducatif* apporte un soutien à une approche d'apprentissage à vie depuis la naissance, encourage des transitions en douceur pour les enfants et reconnaît l'EAJE comme une part importante du processus éducatif. Des partenariats forts avec le système éducatif fournissent l'occasion de rapprocher les perspectives et méthodes diverses de l'EAJE et de l'école, en se focalisant sur les points forts de chacune de ces deux approches.
- *Une approche universelle pour l'accès à l'EAJE, avec une attention particulière envers les enfants ayant des besoins spéciaux* : Alors que l'accès à l'EAJE est quasiment universel pour les enfants à partir de 3 ans, une plus grande attention aux politiques (y compris celle des congés parentaux) et aux prestations en faveur des nourrissons et des tout petits est nécessaire. Il est important de garantir un accès équitable, en sorte que tous les enfants aient les mêmes occasions de bénéficier d'une EAJE de qualité, indépendamment du niveau des revenus familiaux, du statut de l'emploi parental, des besoins spéciaux d'éducation ou des origines ethniques et linguistiques.
- *Des investissements publics substantiels dans les services et les infrastructures* : Alors que l'EAJE peut être financée par une combinaison de sources, il y a un besoin d'investissement public substantiel pour garantir un système soutenable de qualité et l'accessibilité aux services. Les gouvernements doivent développer des stratégies claires et cohérentes pour allouer des ressources rares de manière efficace, y compris l'investissement dans une infrastructure soutenant les efforts de planification à long terme et d'amélioration de la qualité.
- *Une approche participative à l'amélioration et à la garantie de la qualité* : Définir, garantir et contrôler la qualité devrait être un processus participatif et démocratique qui engage les personnels, les parents et les enfants. Il y a un besoin de standards régulateurs pour toutes les formes de prestations soutenues par des investissements coordonnés. Des cadres pédagogiques centrés sur le développement global des enfants dans tout le groupe d'âge peuvent soutenir une pratique de qualité.
- *Une formation et des conditions de travail adéquates pour les personnels dans tous les types de services* : Une EAJE de qualité dépend d'une bonne formation des personnels et de conditions de travail satisfaisantes dans tout le secteur. Les formations initiales et en cours de service pourraient être élargies de manière à prendre en compte les croissantes responsabilités éducationnelles et sociales de la profession. Il y a un besoin critique de développer des stratégies permettant de recruter et de retenir une main-d'œuvre qualifiée, diverse et mixte et de garantir qu'une carrière au sein de l'EAJE soit satisfaisante, respectée et financièrement viable.
- *Une attention systématique aux contrôles et à la collecte des données* exige la mise en place de procédures cohérentes pour collecter et analyser les données sur les statuts des jeunes enfants, les services de l'EAJE, et la main d'œuvre travaillant pour la petite enfance. Des efforts internationaux sont nécessaires pour identifier et corriger les lacunes existantes sur les données dans ce domaine et pour définir les priorités immédiates concernant la collecte et le contrôle des données.
- *Un cadre stable et un agenda à long terme pour la recherche et l'évaluation* : Dans le cadre d'un processus continu d'amélioration, il est nécessaire d'avoir des investissements réguliers pour soutenir la recherche sur les objectifs politiques fondamentaux. L'agenda de recherche pourrait aussi être élargi afin d'y inclure des disciplines et des méthodes qui sont actuellement sous-représentées. Un éventail de stratégies pour diffuser les résultats de la recherche auprès de divers auditoires devrait être envisagé.

Les pays ayant adopté ces éléments d'une politique réussie, en tout ou partie, font preuve d'un engagement public fort envers les jeunes enfants et leurs familles. A leur propre manière, ces pays ont tous fait des efforts pour garantir que l'accès soit ouvert à tous les enfants, et ils ont engagé des efforts particuliers en faveur de ceux qui ont des besoins spéciaux. La qualité figure en bonne place sur leur agenda comme un moyen d'assurer que les enfants, non seulement aient des chances égales de participer à l'EAJE, mais encore qu'ils bénéficient de ces expériences de sorte que leur développement et leur apprentissage se trouvent promus. Bien que des efforts remarquables dans la politique de développement et de mise en œuvre de l'EAJE aient été accomplis ces dernières années dans les 12 pays participants, il reste encore plusieurs défis à relever. Nous espérons que ce rapport contribuera à de futures améliorations politiques sur le terrain.

Introduction

1.1. Pourquoi les pays sont-ils intéressés par un examen thématique de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants ?

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants ont suscité ces dix dernières années une vague d'intérêt dans les pays de l'OCDE. Cet intérêt a été en partie motivé par des recherches montrant, dans le court terme, l'importance d'expériences précoces et de qualité pour le développement cognitif, émotionnel et social de l'enfant et, dans le long terme, pour sa réussite à l'école et dans la vie. De plus, des soucis d'équité ont conduit les décideurs à concentrer leur attention sur le fait que l'accès à des services de qualité pour les jeunes enfants peut tempérer certains des effets négatifs dus à des désavantages et contribuer à l'intégration sociale. Parallèlement, la plupart des gouvernements reconnaissent qu'il est nécessaire, en vue de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, de disposer de services peu onéreux et sûrs permettant d'encourager l'égalité des chances entre femmes et hommes sur le marché de l'emploi et de faciliter la conciliation du travail et des responsabilités familiales. En résumé, les décideurs reconnaissent que l'accès équitable des jeunes enfants à une éducation et un accueil de qualité peut renforcer les fondements de l'apprentissage de tous les enfants pour toute la durée de la vie et contribuer à satisfaire les vastes besoins éducatifs et sociaux des familles (OCDE, 1996).

Aujourd'hui, la plupart des enfants vivant dans les pays de l'OCDE passeront au moins deux ans dans des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants avant d'entrer à l'école primaire (OCDE, 2000a). Alors que la participation devient une part importante de la vie des enfants à l'échelle internationale, il ne s'agit plus tant de savoir si les gouvernements doivent participer à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants mais de décider comment ils devraient organiser les politiques et les offres de service au bénéfice des enfants et de leurs parents. A un moment où les décideurs examinent différentes options politiques, il est nécessaire de consolider la connaissance des différentes approches adoptées par différents pays, en parallèle avec les réussites enregistrées et les défis qu'il a fallu relever. Reconnaisant que l'information et l'analyse transnationale peuvent contribuer à l'élaboration des politiques dans ce domaine, le Comité de l'éducation de l'OCDE a lancé l'*Examen thématique de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants* en 1998. Les objectifs principaux du projet sont :

- Décrire l'éventail des approches politiques de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants ;

Étant donné l'intérêt grandissant pour les politiques en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants...

...il est indispensable de procéder à l'analyse transnationale pour éclairer l'élaboration des politiques.

- Analyser les principales questions et les sujets de préoccupation ;
- Proposer des actions réalisables adaptées aux différents contextes ;
- Mettre en relief les politiques et pratiques particulièrement novatrices ; et
- Identifier le type de données et d'instruments nécessaires pour soutenir la prise de décision politique et son application.

Deux préoccupations principales : la qualité et l'accès.

Pendant les deux dernières années, l'examen thématique a enquêté sur différentes approches politiques destinées à améliorer la *qualité* et l'*accès* à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants. L'examen a accordé une importance particulière à six domaines clés de l'élaboration des politiques : i) gouvernance ; ii) réglementation ; iii) dotation en personnel ; iv) contenu du programme et mise en place ; v) engagement et soutien des familles ; et vi) financement. L'examen a cherché à savoir, à partir des informations recueillies, pourquoi des différences et des similitudes existaient entre pays. En particulier, on a cherché à savoir comment les contextes spécifiques des pays ont façonné le développement de stratégies et leur mise en place au niveau des programmes. L'examen a également cherché à comprendre comment différentes stratégies renvoient à des points de vue différents sur les jeunes enfants ainsi qu'aux buts et à l'organisation de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants dans différentes sociétés. Les incidences potentielles de cette analyse ont été articulées en vue d'informer et de renforcer l'élaboration des politiques des pays de l'OCDE.

1.2. Qu'entendons-nous par éducation et accueil des jeunes enfants ?

Un vaste champ et une portée globale.

L'examen a adopté une approche générale et globale en considérant comment politiques, services, familles et communautés peuvent soutenir les premières étapes du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants. Le terme *éducation et accueil des jeunes enfants* (EAJE) inclut toutes les dispositions assurant l'accueil et l'éducation des enfants avant l'âge de la scolarité obligatoire, quels que soient l'arrangement, le financement, les heures d'ouverture ou le contenu du programme. On admet communément que la petite enfance couvre la période de la naissance à la huitième année. Il a cependant été ressenti que cet examen ne pouvait pas couvrir de manière complète la politique et les dispositions concernant les enfants au-dessous de l'âge de la scolarité et de l'éducation primaire. Tout en étudiant un groupe d'âge plus limité, l'attention a porté sur les questions concernant le passage des enfants vers l'école obligatoire (qui a lieu généralement vers 6 ans) et les services extra-scolaires. A l'autre extrémité de la tranche d'âge, il a paru important d'inclure les politiques – y compris les dispositions relatives aux congés parentaux – et les prestations concernant les enfants de moins de 3 ans, un groupe souvent négligé dans les discussions sur l'éducation. Les recherches sur le cerveau et les sciences de l'apprentissage amènent à penser qu'il existe au cours de ces premières années d'intéressantes possibilités de stimulation du développement et de l'apprentissage (Shore, 1997 ; OCDE, 2001b). Qui plus est, les liens entre l'EAJE et le soutien familial, la santé, l'apprentissage tout au long de la vie, l'emploi et les politiques d'intégration sociale ont été examinés.

Ce cadre tient compte du fait que, dans les pays de l'OCDE, on prend de plus en plus conscience de ce que « accueil » et « éducation » sont des concepts inséparables et que des services de qualité pour les enfants offrent nécessairement les deux. Certains pays font une distinction entre le « jardin d'enfants » où l'on s'occupe des enfants pendant que les parents sont au travail et « l'éducation préscolaire » destinée à favoriser le développement de l'enfant et à le préparer à intégrer l'école. En pratique, la division n'est pas claire dans la mesure où il y a des possibilités d'apprendre dans certaines structures dites « d'accueil » et que les structures éducatives offrent un accueil pour les enfants. Cette terminologie renforce une division et une approche incohérente des services reposant sur des systèmes séparés « d'accueil » et « d'éducation », ce qui a mené à une pratique politique et à une prestation de services décousues dans certains pays. Alternativement, le terme EAJE indique l'approche intégrée et cohérente d'une politique et de services incluant tous les enfants et tous les parents, indépendamment de leur statut professionnel ou socio-économique. Cette approche reconnaît aussi que de tels arrangements peuvent satisfaire un large éventail d'objectifs, y compris l'accueil, l'apprentissage et le soutien social.

À l'intérieur de ce vaste éventail, l'examen s'est concentré sur les services d'EAJE organisés dans des centres, des structures de groupe (y compris les écoles) et dans des garderies de type familial (personnes qui accueillent des enfants d'autres familles chez elles). L'examen a fait une place moindre à ceux qui travaillent au domicile des enfants et aux arrangements moins formels impliquant parents et amis. Ces personnes apportent une aide importante aux enfants et aux familles, mais on dispose de peu d'information à ce sujet. Cependant, l'examen s'est intéressé aux rôles que les familles et les communautés jouent dans le premier apprentissage informel qui se fait à la maison et par l'interaction entre l'enfant et le monde qui l'entoure. L'étude a également exploré les rôles que jouent les congés parentaux et les services flexibles à temps partiel organisés dans les collectivités dans le développement de l'apprentissage informel des enfants.

Un approche intégrée et cohérente de « l'accueil » et de « l'éducation ».

L'importance donnée aux prestations organisées.

1.3. Quels sont les pays ayant participé à l'examen thématique ?

Douze pays se sont portés volontaires pour participer à l'examen : l'Australie, la Belgique (Communautés flamande et française), le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède¹. Ces pays représentent un éventail divers de contextes sociaux, économiques et politiques, ainsi que des stratégies variées d'éducation et d'accueil des jeunes enfants². En outre, les pays participants sont très différents quant à leur population, leur situation géographique et leur forme de gouvernement. Ils regroupent de très vastes pays, faiblement peuplés, comme l'Australie, et des petits pays à très forte densité démographique, comme la Belgique et les Pays-Bas. Par ailleurs, encore, trois pays ont des formes de gouvernement de type fédéral (Australie,

Un vaste éventail de pays dans trois continents.

1. La Suisse s'est retirée du projet en septembre 1999. Les autorités suisses ont commandé un rapport de base qui a été soumis à l'OCDE en juin 2000.

2. Il convient de noter que tous ces pays sont des sociétés postindustrielles de l'information. Les analyses présentées ici ne doivent pas être considérées comme la représentation d'un « modèle global » des politiques d'EAJE.

Belgique, États-Unis). L'examen bénéficie également de la participation de la République tchèque, représentative des économies en transition, parmi lesquelles beaucoup disposent de systèmes d'EAJE à la réputation bien établie, ayant subi récemment des pressions économiques et sociales les incitant au changement. Cet échantillon permet de se livrer à de riches comparaisons entre différents pays ainsi qu'à l'intérieur de groupes de pays apparemment semblables. Le tableau A.1 (annexe 1) résume certains indicateurs démographiques, économiques et sociaux, de caractère général, pour les 12 pays.

Bien que le groupe des pays participants soit riche et varié, la présence de cinq pays (Danemark, Finlande, Norvège, Royaume-Uni et Suède) sur douze ayant adopté, ou se préparant à adopter, un système intégré d'éducation de la petite enfance sous des auspices administratifs unifiés exagère la prédominance de cette approche. En outre, il y a quelques pays qui auraient pu enrichir l'analyse s'ils avaient pris part à l'examen. Par exemple, bien que l'Espagne et la Nouvelle-Zélande n'aient pas participé au projet, leur expérience d'évolution vers un système pour la petite enfance intégré sous la tutelle de l'éducation peut présenter un intérêt transnational. La France, autre pays absent de l'examen, représente un système depuis longtemps bien établi d'accueil et d'éducation préscolaires, divisé entre éducation et protection sociale. Enfin, l'examen aurait tiré profit de la participation du Japon et de la Corée pour disposer d'une vue d'ensemble de la gamme des contextes et des politiques des pays Membres de l'OCDE.

1.4. Comment l'examen thématique a-t-il été mené ?

La méthodologie comporte quatre éléments principaux :

Pendant les premières étapes du projet, les représentants des 12 pays participants se sont mis d'accord sur le cadre, l'étendue et le processus de l'examen, puis ont identifié les principaux sujets devant faire l'objet d'une enquête (OCDE, 1998b). La méthodologie de l'étude suppose que l'on examine, dans un cadre comparatif, des questions et des stratégies d'EAJE spécifiques à tel ou tel pays. Le processus de l'examen se compose de quatre éléments principaux : 1) préparation par les pays participants du rapport de base ; 2) visites d'équipes d'examineurs dans les pays participants ; 3) préparation du rapport par pays ; et 4) préparation du rapport comparatif³.

i) Rapport de base

Guidé par un cadre et un questionnaire communs (annexe 3), chaque pays participant a ébauché un *Rapport de base* qui donne un aperçu concis du contexte de ce pays, des politiques et des préoccupations actuelles en matière d'EAJE ainsi que les données d'évaluation disponibles. La préparation du rapport de base a été gérée par un coordinateur national et guidée par un comité directeur. Les rapports ont été rédigés par des fonctionnaires ou par des experts/conseillers politiques mandatés à cet effet. En fournissant, pour chaque pays, un point de vue et une analyse de l'état des lieux en matière de politique et de dispositions, les rapports de base apparaissent comme d'importantes retombées du processus de l'examen. C'est la première fois que, dans plusieurs pays, une telle information est rassemblée dans un document complet. Les rapports de base sont principalement destinés à

3. Ceci est le troisième examen thématique mené par le Comité de l'éducation de l'OCDE. Sa méthodologie a tenu compte des succès et des gageures des examens thématiques précédents sur l'éducation tertiaire et sur la transition de la formation initiale à la vie active.

mettre au courant les experts examinateurs avant leurs visites dans les pays. Ces rapports sont également utilisés comme matériel de référence dans des audiences parlementaires, des cours d'université et dans les médias.

Après avoir préparé le rapport de base, chaque pays participant a accueilli, pour une *visite d'examen* de 10 à 12 jours, une équipe multinationale composée de membres du Secrétariat de l'OCDE et de trois examinateurs (parmi lesquels un *rapporteur*) ayant des formations et des expériences politiques différentes. Les visites étaient organisées par des représentants du gouvernement, en coopération avec le Secrétariat, et consistaient en des réunions avec un large éventail de parties intéressées, parmi lesquelles : des responsables de haut niveau et des officiels de l'éducation, de l'emploi, de la santé et des affaires sociales ; des représentants des établissements de formation, des syndicats, des associations professionnelles et des associations non gouvernementales ainsi que des membres de la communauté de la recherche. Les équipes ont aussi pu observer une série d'exemples typiques et novateurs de services d'EAJE, tant en milieu urbain que rural et s'entretenir avec des administrateurs de programmes, des personnels, des parents et des enfants. Un total de 39 experts extérieurs de 16 pays de l'OCDE et quatre membres du Secrétariat ont participé à 12 visites. Ce grand nombre de participants a ouvert de nouvelles perspectives permettant d'analyser les expériences dans les différents pays tout en facilitant les discussions transnationales sur les leçons à en tirer. Dans un souci d'uniformité, un membre du Secrétariat a participé aux 12 visites. La liste des coordinateurs nationaux et des membres des équipes est disponible dans l'annexe 4.

Après chaque visite, l'équipe a préparé une *Note par pays* qui rassemble les informations et les analyses des questions spécifiques aux pays. L'évaluation qualitative des équipes d'examineurs s'est enrichie de statistiques et de documents fournis tant par les participants que par l'OCDE et d'autres sources. Certaines limitations relatives aux données transnationales sont apparues au grand jour au travers de ce processus. Les notes par pays donnent un aperçu du contexte des politiques d'EAJE actuelles, identifient les questions principales soulevées par les visites et avancent des suggestions pour améliorer la politique et la pratique. En outre, chaque rapport met en valeur des exemples d'approches novatrices dans le but de promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre pays. Un processus de consultation approfondi avec les autorités des pays examinés a permis de réduire les possibilités d'erreurs factuelles ou d'interprétations erronées dans les rapports.

Cette publication qui constitue le produit principal du projet, offre un examen et une analyse comparatifs des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants dans les 12 pays participants, avec des leçons à tirer pour les pays Membres de l'OCDE. En reprenant les informations collectées dans les Rapports de base, les Notes par pays, les visites d'examineurs et les réunions d'experts, ce *Rapport comparatif* illustre l'éventail des politiques et dispositions actuelles d'EAJE entre pays et dégage des questions et des thèmes communs en vue d'une analyse comparative. Afin de respecter la diversité des conceptions en matière d'EAJE, ce rapport n'essaye pas de comparer les pays en termes de meilleurs ou de pires, de vrai ou faux, ou de les classer. On préfère analyser la nature et les raisons des similitudes et des différences de stratégies entre les pays participants et identifier certaines des incidences possibles pour les décideurs.

ii) Visite de l'équipe des examinateurs

iii) Note par pays

iv) Rapport comparatif

Les descriptions et les analyses comprises dans cette publication doivent beaucoup aux notes par pays établies par les équipes d'examineurs et aux rapports de base des pays. Bien que ces rapports ne soient cités individuellement dans le texte (à moins de faire l'objet d'une citation directe), on peut les trouver sur le site Internet de l'OCDE⁴. Le rapport complet offre un matériel riche sur le contexte de chacun des pays, les Notes par pays offrant les évaluations et les suggestions des équipes d'examineurs.

Un processus qui se fonde sur la collaboration et la consultation.

La méthodologie comparative a encouragé les décideurs en matière d'EAJE à réfléchir sur leurs propres stratégies et à se tenir au courant des initiatives réussies dans d'autres pays. Ce processus de collaboration a incité un grand nombre de décideurs à participer à l'examen et à l'analyse et a encouragé le partage des connaissances et des données entre tous les participants. La rédaction des rapports de base et les visites ont offert aux départements et ministères responsables des jeunes enfants et de la famille dans les différents pays la chance de travailler ensemble et d'échanger informations et perspectives. Ont aussi été promues la collaboration et la consultation entre officiels en charge de la politique et d'autres décideurs sur le terrain. Le Secrétariat a étroitement travaillé avec les autorités des pays pendant la durée de l'examen en préparant les rapports, en sélectionnant les membres des équipes et en mettant en place les programmes des visites.

Le défi posé par l'étude d'un contexte politique en mouvement.

La décision de couvrir un grand nombre de pays en peu de temps a rendu nécessaire de trouver un équilibre entre étendue et approfondissement. Compte tenu du temps limité dont nous disposions pour visiter chaque pays et de l'éventail potentiellement large des sujets à examiner, le risque s'est présenté de n'offrir qu'une analyse et un examen superficiels de questions complexes. Toutefois, nous n'avons pas cherché à fournir des données soigneusement contrôlées en vue d'une recherche approfondie mais à offrir un matériel et des aperçus illustrant les questions qui se posent et les tendances identifiées par les rapports des pays et d'autres sources. Adopter une période limitée présente l'avantage qu'une quantité suffisante de matériel transnational peut être collectée pour faire une estimation comparative utile, permettant ainsi de tirer des leçons des expériences faites dans les pays avant que les circonstances nationales ne puissent changer. Cependant, le temps relativement bref dont on a disposé n'a pas été suffisant pour traiter des changements politiques assez spectaculaires qui sont survenus après les visites dans certains pays participants, en particulier ceux visités vers le commencement de l'examen. Ces changements politiques majeurs expriment, dans la période la plus récente, la reconnaissance politique de l'importance de l'EAJE dans certains pays participants, ainsi que la contribution possible de la visite de l'équipe d'examineurs de l'OCDE à l'avancement de l'agenda politique. Dans la mesure du possible, le Secrétariat a travaillé avec les pays participants de telle manière que les changements ayant eu lieu suite aux visites soient pris en considération dans ce rapport.

Centrer l'attention sur les questions qui intéressent actuellement les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes.

Les pays participants ont reçu un droit de regard substantiel sur le processus et ont façonné l'examen en fonction de leurs principaux sujets de préoccupations. En conséquence, il y a un compromis entre les perspectives spécifiques des pays et la cohérence transnationale. La sélection des sujets traités en profondeur dans les rapports de base et dans les notes par pays révèlent ceux qui revêtent le plus grand intérêt pour les pays concernés. D'où une certaine perte de comparabilité et des variations de la manière dont telle

ou telle question particulière est couverte d'un pays à l'autre. En outre, on a limité l'utilisation des entretiens ouverts et des observations sans protocole structuré. D'un autre côté, la flexibilité et le caractère informel des sessions ont été favorables à des discussions en profondeur sur les questions et les préoccupations intéressant le plus les correspondants des différents pays. Ainsi, le processus a garanti que l'examen se concentre sur les sujets qui sont actuellement d'un intérêt réel pour les décideurs et pour ceux qui travaillent dans le domaine de la petite enfance.

1.5. Structure du rapport

Le rapport commence, au *chapitre 2*, par un examen des tendances et des questions démographiques, économiques, politiques et sociales principales qui ont façonné le développement de la politique actuelle d'EAJE. On examine dans ce chapitre comment ces questions contextuelles ont influencé la structure du système de la petite enfance et façonné le besoin, la demande et l'utilisation des services d'EAJE dans les pays participants. Il inclut également une discussion sur les diverses conceptions de la petite enfance et les objectifs des établissements qui accueillent les jeunes enfants. Le chapitre suivant, le *chapitre 3*, explore les principales évolutions politiques et les questions à propos de l'EAJE qui ont émergé tout au long de l'examen et met en relief des approches novatrices pour répondre aux préoccupations des décideurs. À partir de cette analyse comparative, le *chapitre 4* identifie les principales leçons politiques qui doivent être tirées de l'examen. Il porte sur les huit éléments principaux d'une politique d'EAJE réussie qui favorise l'accès équitable à une EAJE de qualité. Le rapport se conclut par une discussion des principaux défis à relever et des directions à prendre pour l'avenir. *L'annexe 1* fournit un survol des systèmes d'EAJE observés dans chacun des 12 pays participants.

1.6. Terminologie et conventions utilisées dans le rapport

Les classes d'âge sont souvent mentionnées dans le rapport. Ce rapport obéit aux conventions adoptées par le Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne (1996b), ainsi que l'illustrent les deux exemples suivants : « Les enfants âgés de zéro à 3 ans » comprennent les enfants depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 36 mois, c'est-à-dire jusqu'à la date de leur troisième anniversaire, mais n'incluent pas les enfants de 3 ans. « Les enfants âgés de 3 à 6 ans » comprennent les enfants entre 36 et 72 mois, c'est-à-dire jusqu'à leur sixième anniversaire, mais n'incluent pas les enfants de 6 ans.

De même que certaines formes de services d'EAJE et des profils professionnels se sont développés à partir des traditions et des contextes spécifiques de chaque pays, des termes semblables expriment parfois des concepts très différents d'un pays à l'autre (par exemple : jardin d'enfants, garderie, crèche, école maternelle, pouponnière). Les traductions négligent souvent les nuances de la langue originale qui sont importantes pour comprendre les politiques. Afin d'éviter les malentendus, nous utiliserons dans ce rapport les termes originaux se référant à des formes spécifiques de services ou de personnel concernant l'EAJE. Les termes les plus importants concernant les services se trouvent dans le tableau 3.1, et ceux concernant les personnels

dans le tableau 3.5. En outre, nous utilisons dans ce rapport la terminologie française suivante :

- *Centres d'EAJE* : services pour enfants de moins de 3 ans (*centre pour nourrissons et tous petits, centres familiaux et infantiles, groupes d'éducation active*), services pour enfants de 3 à 6 ans (*jardins d'enfants*), et services pour enfants jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire (*centres d'âges intégrés*), le plus souvent au sein du système de protection sociale.
- *L'EAJE organisée à l'école* : pour des enfants en dessous de l'âge de la scolarité obligatoire (*éducation préscolaire, école maternelle*), au sein du système éducatif.
- *Éducation préprimaire* (s'applique aux chiffres élaborés à partir de la base de données de l'OCDE sur l'éducation), prestations organisées dans les écoles et les centres afin de répondre aux besoins d'éducation et de développement des enfants d'au moins 3 ans, avec un personnel qualifié pour dispenser un programme éducatif⁵.
- *Enseignement primaire* : Services fournis dans les écoles aux enfants ayant atteint l'âge de scolarité obligatoire au sein du système éducatif⁶.
- *Services extra-scolaires* : services organisés dans les centres ou les écoles, en dehors des horaires scolaires normaux pour des enfants en scolarisation préprimaire et primaire, au sein du système éducatif ou du système de protection sociale.
- *Enseignants, pédagogues ou éducateurs* : personnes qui travaillent directement avec les enfants dans les écoles ou les centres décrits ci-dessus.
- *Personnel et pédagogues* : personnes qui travaillent directement avec les enfants dans les cadres (centres ou écoles) décrits ci-dessus quel que soit leur rôle professionnel où le type d'établissement où ils sont employés.
- *Prestataires d'accueil familial* (personnels de crèches familiales et d'assistants en maternelles) : personnes qui s'occupent dans leur propre domicile d'enfants qui ne leur sont pas apparentés. L'accueil familial *organisé* fait référence à des prestataires qui sont embauchés et financés et, dans certains cas, salariés, par une autorité publique ou une organisation privée à fonds publics. Il peut aussi arriver que les prestataires de services familiaux d'accueil de jour soient des travailleurs indépendants et concluent des arrangements privés directement avec les parents.

Les prestations publiques désignent les services à gestion publique (par exemple, une gestion municipale) et à financement public, mais qui peuvent exiger une contribution financière de la part des usagers. Les prestations privées incluent les services à but lucratif et non lucratif qui sont gérés par un individu ou par une organisation privée. Les prestations privées à but lucratif

5. Pour plus d'informations, voir la Classification internationale type de l'éducation (OCDE, 2001a).

6. En 1986, le jardin d'enfants (pour les enfants de quatre et cinq ans) et l'école primaire ont été intégrés au sein de la *bassisschool* néerlandaise qui accueille désormais les enfants de 4 à 12 ans. Sachant que l'examen porte de préférence sur les enfants de moins de six ans, nous incluons les deux premières années de la *bassisschool* dans l'EAJE organisée à l'école, tout en reconnaissant qu'elles font partie d'un processus éducatif intégré et continu.

incluent celles des opérateurs-propriétaires exploitant un seul centre ou des fournisseurs faisant commerce de plusieurs centres en vue de réaliser des bénéfices. Les travailleurs indépendants fournissant des services d'accueil familial de jour peuvent aussi être considérés comme faisant partie du secteur à but lucratif. Les prestations privées à but non lucratif incluent les groupes volontaires ou communautaires (par exemple, les coopératives de parents) disposant du statut légal d'organisations charitables ou d'autres organisations à but non lucratif. Les services privés peuvent bénéficier, en tout ou partie, d'un financement public (privé subventionné) ou être entièrement financés par le privé (privé non subventionné). La mesure dans laquelle le secteur privé se trouve réglementé ou autorisé à opérer suivant la loi du marché diffère selon les pays. Ces distinctions dans la gestion, le financement et la réglementation des secteurs public et privé d'EAJE sont importantes pour comprendre les questions concernant la qualité et l'accès dans les différents pays ; elles sont examinées dans le rapport.

Les questions contextuelles qui façonnent la politique d'EAJE

Introduction

Au cours de ces vingt dernières années, le contexte des politiques d'EAJE a été marqué par un certain nombre de changements importants intervenus dans les domaines démographique, économique et social. L'évolution la plus marquante au cours des vingt dernières années dans la plupart des pays aura été l'accroissement du taux d'activité des femmes. La plupart d'entre elles se trouvent obligées de jongler entre exigences familiales et ménagères d'une part et, d'autre part, leur engagement dans des structures de travail rémunéré qui, pour l'essentiel, ont été établies pour correspondre aux exigences de l'emploi masculin. La disponibilité et le coût de l'EAJE et d'autres services en faveur des familles permettant le retrait temporaire du marché du travail grâce aux congés parentaux ont une grande influence sur la possibilité qu'ont les mères de faire un choix entre participation au marché du travail et éducation du jeune enfant (OCDE, 1999a). Au cours de ces récentes années, une plus grande attention et un financement plus généreux de la part des gouvernements ont été accordés aux services d'EAJE. Certains pays ont fait preuve d'une sophistication croissante dans leur manière de gérer l'interface travail/famille, en dépassant le débat au sujet des avantages et des inconvénients de l'éducation des petits par les parents, tandis que d'autres ne font que commencer à aborder la question. De grands changements démographiques, économiques et sociaux se sont produits dans tous les pays de l'OCDE et ont influencé le bien-être de l'enfant et de la famille. Dans la première partie de ce chapitre, nous examinons les principales tendances et mutations contextuelles qui ont façonné les politiques et les services d'EAJE. Dans la seconde partie du chapitre, nous étudions comment ces questions contextuelles ont influencé les différentes conceptions concernant la petite enfance, le rôle des familles et les objectifs de l'EAJE, et à leur tour, comment ces conceptions ont marqué la politique et la pratique.

2.1. Évolution démographique, économique et sociale

Points principaux

Dans cette section, on étudie les principales orientations ainsi que l'évolution démographique, économique et sociale de ces vingt dernières années, qui sont essentielles à la compréhension du contexte dans lequel s'insèrent les politiques actuelles d'EAJE. On examine comment ces questions de contexte ont influé sur les différents points de vue au sujet de la petite enfance, des rôles des familles et des finalités de l'EAJE et comment, à leur tour, ces points de vue façonnent la politique et la pratique :

- Le vieillissement des populations, le déclin des taux de fécondité et la proportion grandissante d'enfants vivant dans des familles monoparentales font partie du nouveau paysage démographique. Les pays qui ont les taux d'emploi féminin les plus élevés sont ceux dont les taux de fécondité achevée (descendance finale) sont également les plus hauts, ce qui suggère que l'emploi des femmes et l'éducation des jeunes enfants sont des activités complémentaires.
- Le fort accroissement du nombre des ménages à double revenu, stimulé par une participation croissante des femmes à la population active, rend les politiques d'EAJE et de congés parentaux plus importante encore pour le bien-être des familles. Les femmes courent plus de risques que les hommes de travailler dans des emplois hors normes, ce qui suppose des statuts sociaux et économiques inférieurs.
- Le maintien d'une rémunération et la protection de l'emploi au cours des congés familiaux et parentaux sont des mesures largement admises dans presque tous les pays participants comme faisant partie d'une stratégie essentielle pour aider les parents qui travaillent à concilier travail et vie de famille et pour promouvoir l'égalité entre les sexes. La durée et la flexibilité de l'emploi, le niveau de rémunération, et l'utilisation des prestations par les hommes et les femmes varient suivant les pays.
- Bien que les taxes et les transferts puissent aider à redistribuer les revenus en faveur des familles ayant de jeunes enfants, dans quelques pays plus de 20 % des enfants vivent encore dans une pauvreté relative. Les mesures de garantie de ressources destinées à rendre les parents plus aptes à l'emploi, ainsi que les améliorations précoces et bien ciblées peuvent améliorer les chances dans la vie des enfants et promouvoir la cohésion sociale.

Évolution démographique : taux de fécondité, formation familiale et diversité

Vieillesse des populations, baisse des taux de fécondité et formation retardée de la famille se retrouvent dans tous les pays.

Le paysage démographique a changé de façon spectaculaire pour les familles au cours de ces deux dernières décennies (voir tableau 2.1). Le déclin des taux de fécondité, associé à une espérance de vie plus grande à la naissance et à des taux de mortalité en baisse, ont contribué à une mutation de la structure des âges de la population des pays de l'OCDE. En conséquence, le pourcentage d'enfants par rapport à l'ensemble de la population (actuellement de 5 à 9 % dans les pays participant à l'examen) a décliné et devrait décliner davantage encore au cours des prochaines décennies, alors que la proportion du troisième âge s'est accrue. Au sein des pays, le vieillissement général de la population est plus marqué dans les régions rurales ou éloignées car les jeunes travailleurs à la recherche d'occasions d'emploi migrent vers les zones urbaines. Les taux de fécondité ont fortement baissé et sont tombés en dessous du taux de remplacement des générations dans tous les pays examinés, à l'exception des États-Unis. En même temps, les taux d'activité des femmes se sont substantiellement accrus dans la plupart des pays.

Table 2.1. **Tendances démographiques**

	Population de moins de 6 ans				Indice conjoncturel de fécondité ^a		Nombre de familles mono-parentales			Âge des femmes à la première naissance	
	En % de la population totale 1990		En % de la population totale 1999		1987	1997	en % de toutes les familles ayant des enfants à charge (années 90)		% d'augmentation entre 1983 et 1996	1980	1993
	1990		1999								
Australie	1 536 473 ^b	8.7 ^b	1 536 498	8.1	1.9	1.8 ^c	1993	17	m	25.3 ^d	28.3
Belgique	708 475	7.1	700 550	6.9	1.5	1.6	1996	15	75	m	26.0 ^e
République tchèque	760 160 ^b	7.4 ^b	591 961	5.8	1.9	1.2		m	m	22.4	22.3
Danemark	339 752	6.6	413 540	7.8	1.5	1.8	1996	13	m	24.1	26.7
Finlande	374 746	7.5	369 870	7.2	1.6	1.8	1996	17	m	m	26.7
Italie	3 379 798	6.0	3 207 866	5.6	1.3	1.2	1996	11	32	24.4	26.9
Pays-Bas	1 103 910	7.4	1 173 578	7.4	1.6	1.5	1996	11	5	27.5	27.8
Norvège	326 451	7.7	362 566	8.2	1.8	1.9	1993	20	m	m	25.5
Portugal	699 710	7.1	663 030	6.6	1.6	1.5	1996	12	m	23.6	25.2
Suède	636 440	7.5	608 859	6.9	1.8	1.5	1993	18	m	25.0	26.5
Royaume-Uni	4 551 448	7.9	4 412 519	7.4	1.8	1.7	1996	23	94	24.6	27.5
États-Unis	23 354 000 ^b	9.1 ^b	23 026 004 ^f	8.6 ^f	1.9	2.1		m	m	25.7	26.4
Autriche	534 216	6.9	530 973	6.6	1.4	1.4	1996	14	m	m	25.0
Canada	2 376 750 ^b	8.3 ^b	2 308 017 ^f	7.7 ^f	1.6	1.6 ^c	1991	20	m	24.6	26.8
France	4 532 350	8.0	4 294 293	7.3	1.8	1.7	1996	15	48	25.0	27.6
Allemagne	5 205 315	6.6	4 757 243	5.8	1.4	1.4	1991	16	m	m	m
Grèce	674 725	6.7	607 490	5.8	1.5	1.3	1996	7	33	m	25.7
Hongrie	738 332	7.1	640 044	6.3	1.8	1.4	1990	24	m	m	m
Islande	25 213	9.9	26 098	9.5	2.1	2.0	1993	21	m	m	24.3
Irlande	345 991	9.9	309 021	8.3	2.3	1.9	1996	13	100	m	m
Japon	7 551 000 ^b	6.1 ^b	7 164 000 ^f	5.7 ^f	1.7	1.4	1995	13	m	26.4	27.2
République de Corée	3 939 212 ^b	9.0 ^b	4 292 484	9.2	1.6	1.6 ^c	1995	9	m	24.4	26.3
Luxembourg	27 031	7.1	34 307	8.0	1.4	1.7	1996	11	58	m	m
Mexique	13 346 195	16.1	13 365 611 ^f	13.9 ^f	3.7	2.7 ^c		m	m	m	m
Nouvelle-Zélande	342 800 ^b	9.8 ^b	341 610 ^f	9.0 ^f	2.0	2.0 ^c	1996	26	m	24.9 ^{d,g}	28.7 ^{g,h}
Pologne	3 303 876	8.6 ^b	2 609 598	6.7	2.2	1.5		m	m	m	m
Espagne	2 575 922	6.6	2 296 673	5.8	1.5	1.2	1996	8	m	m	27.1
Suisse	460 434	6.9	486 798	6.8	1.5	1.5	1991	14	m	26.4 ⁱ	28.1 ⁱ
Turquie	7 964 000 ^b	13.5 ^b	7 931 000 ^f	12.4 ^f	3.8	2.7 ^j		m	m	m	m

m : Données manquantes.

a. Nombre moyen d'enfants par femmes âgées de 15 à 49 ans.

b. 1993.

c. 1996.

d. 1981.

e. 1990.

f. 1998.

g. Données se référant aux naissances viables dans le mariage du moment seulement.

h. 1995.

i. Femmes mariées seulement.

j. 1994.

Sources : Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2000) ; OCDE en chiffres (2000) ; Eurostat, Familles mono-parentales : un phénomène croissant (1998) ; OCDE (1999a).

Il existe un rapport entre le taux d'activité féminine élevé et les plus forts taux de fécondité achevée.

La diversité ethnique, culturelle et linguistique des pays est en augmentation.

L'évolution du marché du travail semble influencer fortement la formation de la famille. Les jeunes attendent pour se marier et avoir un premier enfant qu'ils aient terminé plus d'études ou qu'un parent, ou les deux, soient plus solidement établis dans leur vie professionnelle (OCDE, 1999a). Cette démarche prend plus longtemps qu'autrefois, comme en témoignent notamment l'âge au premier mariage et à la première naissance. L'âge moyen auquel les femmes donnent naissance à leur premier enfant dépasse 25 ans dans tous les pays participants, à l'exception de la République tchèque.

Dans quelques pays (par exemple, Australie, Italie, République tchèque), le déclin des taux de natalité inquiète, alors que d'autres pays semblent moins touchés ou connaissent des taux de natalité plus élevés (par exemple, les Pays-Bas). On constate cependant que les pays où le taux d'activité des femmes est le plus fort présentent un taux plus élevé de fécondité achevée – nombre moyen de naissances par femme âgée de 50 ans au cours de ses années de procréation passées. Il semble bien que l'éducation des jeunes enfants et un travail rémunéré soient des activités *complémentaires* plutôt qu'*alternatives* (OCDE, 1999a). Il n'est pas certain que des politiques visant à accroître le taux d'activité des femmes se traduisent par une hausse des taux de fécondité, mais il est intéressant de noter que la baisse de la fécondité en Suède au cours des années 90 a suivi une hausse du chômage. Le déclin des taux de fécondité a de vastes conséquences sociales, économiques et éducatives. La diminution probable de la population d'âge actif signifie que les compétences des femmes seront de plus en plus nécessaires dans l'emploi rémunéré pour assurer la compétitivité continue des pays de l'OCDE. Tandis que la demande de services en faveur des enfants semble appelée à décroître, la demande globale de services et de personnels de soins et d'accueil tendra toujours à s'accroître puisque de plus en plus de personnes âgées vont vivre seules (voir la section 3.5). D'un autre côté, la diminution de la dimension des familles signifie que beaucoup d'enfants grandissent sans plus, ou guère, de frères ni de sœurs. Les occasions informelles de socialisation – dans les régions rurales comme dans les régions urbaines – se raréfient, conduisant à une exigence plus forte de structures pour les jeunes enfants où ceux-ci puissent interagir avec des adultes et d'autres enfants.

Les populations des pays de l'OCDE sont aussi en train de devenir de plus en plus hétérogènes en raison de l'immigration, de l'arrivée de réfugiés et de demandeurs d'asile et des immigrants économiques à la recherche d'emplois dans les pays qui manquent de main-d'œuvre. Ces groupes minoritaires ont en général plus d'enfants et plus tôt au cours de l'existence que le reste de la population. En conséquence, l'on peut affirmer que la part des enfants appartenant aux minorités ethniques est en train de croître plus rapidement que la majorité ethnique de la population dans des pays comme l'Australie, la Belgique (Communautés flamande et française) et les Pays-Bas, bien que les données soient incomplètes dans ce domaine. La diversification de la population et le pluralisme culturel croissant de la société ont un impact sur les services d'éducation, y compris ceux d'EAJE. Dans plusieurs pays (par exemple : Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède), des politiques destinées à étendre l'accès aux services en faveur des jeunes enfants aux immigrants et aux groupes ethniques minoritaires ont été appliquées afin d'immerger les enfants et leurs familles dans la langue et les traditions de la société dans son ensemble, et d'offrir aux parents des occasions pour établir des contacts sociaux et bâtir des réseaux. Les pays qui ont des populations autochtones (Australie, États-Unis, Finlande, Norvège,

Suède) tentent de préserver les langues et les cultures traditionnelles de ces populations, tout en s'efforçant de donner aux familles les moyens de s'intégrer à la société dominante. Le besoin de personnels spécialisés dans la petite enfance et de services pour évaluer et répondre aux besoins de familles ethniquement, culturellement et linguistiquement diverses reste un défi pour de nombreux pays (voir la section 3.1).

Une autre tendance qui apparaît est celle du nombre croissant d'enfants qui vivent avec un seul parent, et de femmes qui jouent le rôle de parent uniquement ou principalement, responsable à la fois de l'éducation de l'enfant et des revenus de la famille. Les taux de familles monoparentales varient selon les pays ; par exemple, les enfants nés aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède ont beaucoup plus de risques de se trouver dans des familles monoparentales que ceux nés en Italie ou au Portugal. Le tableau 2.1. montre que la proportion de familles monoparentales est égale ou supérieure à 20 % dans plusieurs pays. Cette évolution est liée à l'accroissement du nombre de divorces et de séparations et, dans une moindre mesure, à une hausse des naissances en dehors du mariage. Le nombre d'enfants nés de mères célibataires s'est substantiellement accru dans la plupart des pays, particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les chiffres correspondants sont également élevés dans les pays nordiques, mais là une proportion importante de ces enfants est née dans des couples stables dont les deux membres habitent le même foyer. La probabilité de devoir élever seule un enfant est liée aux grossesses précoces, que ce soit hors ou au sein du mariage. Les parents isolés font face à de nombreuses difficultés :

Les mères isolées doivent assumer la double responsabilité d'apporter le revenu et de prendre soin de la famille, et souhaitent intégrer le marché du travail alors que celui-ci ne reconnaît pas toujours les obligations familiales et que notre système social continue souvent de considérer la disponibilité des mères comme acquise (c'est ce que reflètent, par exemple, les emplois du temps scolaires, l'offre de services de garde d'enfants, les horaires d'ouverture des magasins, des administrations publiques, etc.) (OCDE, 1999a, p. 19).

Les conséquences pour les politiques d'EAJE sont nombreuses. Pour permettre aux mères seules d'entrer dans le marché du travail et d'y demeurer, le besoin d'un accès plus grand à une EAJE financièrement abordable se fait ressentir. Les services d'EAJE doivent être sensibles aux contraintes de temps et d'argent auxquelles les mères seules doivent faire face lorsqu'ils établissent leurs heures d'ouverture, leur coût, et leurs objectifs d'engagement parental. Encore que le marché du travail doive également répondre en apportant plus de flexibilité, de sorte que les parents isolés puissent, comme les autres parents, équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Famille et travail : un équilibre délicat

Dans les dernières années, il y a eu de nombreux et importants changements dans les arrangements familiaux qui entraînent des conséquences pour les politiques éducatives et sociales. Le désir d'une plus grande indépendance économique de la part des femmes et de normes domestiques plus élevées, l'amélioration de leurs niveaux d'instruction, et la demande d'un surcroît de main-d'œuvre exprimée par l'économie (due particulièrement à la croissance du secteur des services), ont tous contribué à une augmentation du taux d'activité rémunérée des femmes (OCDE, 1999a). Les variations transnationales des taux d'activité des femmes sont liées aux particularités culturelles, aux comportements sociaux et économiques et à la disponibilité

***Les parents isolés
doivent à la fois élever
les enfants et se
procurer des revenus.***

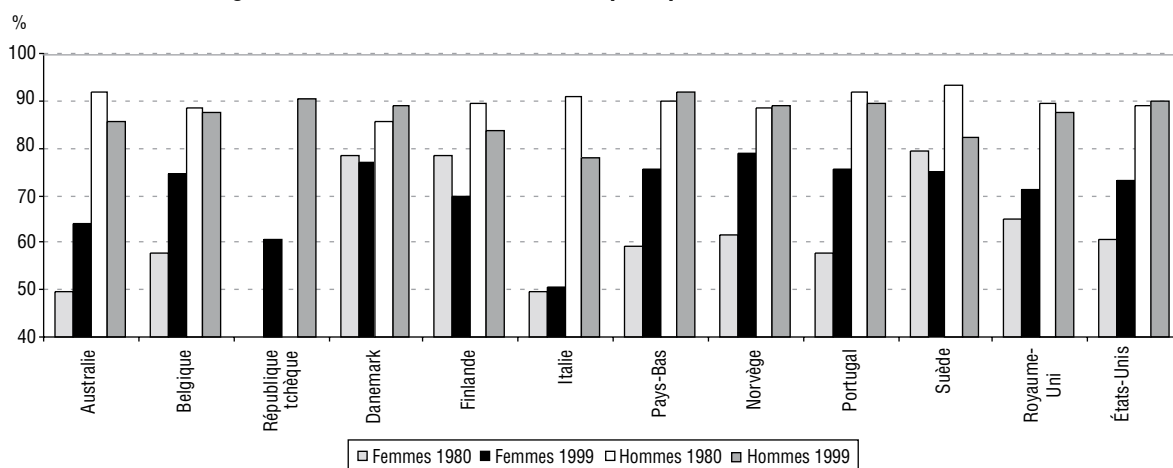
***A mesure que les
femmes sont de plus en
plus nombreuses à
entrer sur le marché du
travail ...***

...hommes et femmes doivent assumer des responsabilités professionnelles et familiales contradictoires.

d'aides, y compris l'accès à l'EAJE formelle et informelle. Les informations sur les mères de jeunes enfants de moins de 6 ans ne sont pas notifiées de manière cohérente dans les différents pays, il est donc difficile d'effectuer des comparaisons transnationales. Nous nous contenterons donc dans cette section d'examiner l'évolution des taux d'activité des femmes âgées de 25 à 34 ans. Étant donné que les parents ont en moyenne leur premier enfant dans cette tranche d'âge, on peut supposer qu'elle inclut beaucoup d'hommes et de femmes ayant de jeunes enfants.

Comme le montre la figure 2.1, dans tous les pays participant à l'examen, à l'exception de l'Italie, plus de 60 % des femmes ont un emploi. La participation féminine à la population active s'est fortement accrue depuis le début des années 80 en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et au Portugal et, dans une moindre mesure, en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni. La récession économique survenue au début des années 90 a entraîné une réduction des taux d'activité au Danemark, en Finlande, en République tchèque et en Suède, mais les niveaux demeurent élevés. À l'opposé, les taux d'activité masculins ont diminué dans la plupart des pays. La précarité croissante de l'emploi parmi les hommes et l'instabilité de plus en plus forte du mariage ont aussi encouragé les femmes à participer au marché du travail pour assurer une stabilité économique à leur foyer. En conséquence, plus de femmes – et aussi plus d'hommes – font face à des obligations doubles et conflictuelles entre responsabilités professionnelles et familiales. En Finlande, par exemple, plus de 60 % des mères d'un enfant de 3 ans sont salariées, contre 70 % pour toutes les femmes entre 25 et 34 ans, tandis qu'en Australie 47 % seulement des femmes ayant un enfant de 3 ans travaillent, contre 64 % de toutes les femmes entre 25 et 34 ans. La plupart des gouvernements ont investi dans l'extension des services d'EAJE et l'allongement des heures de prestations pour faire face à une demande accrue. Dans certains pays, cependant, un accès limité à l'EAJE a constitué une barrière à l'emploi des femmes.

Figure 2.1 Évolution des taux d'emploi¹ pour les 25-34 ans, 1980-99



1. Proportion emploi/population.

Sources : Pour tous les pays sauf l'Italie, Base de données des statistiques de la population active de l'OCDE ; les données pour l'Italie proviennent d'EUROSTAT.

En particulier, le taux d'activité des mères isolées dépend, bien plus que pour les femmes mariées, des dispositions de la politique sociale. Nombre de parents isolés continuent de dépendre davantage des avantages sociaux que des revenus de l'emploi comme source principale de revenus. Ils ont aussi les revenus relatifs les plus faibles de tous les ménages. Les taux d'activité sont plus bas pour les mères isolées dans des pays tels que l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni où les politiques de garantie des ressources permettent aux parents isolés de s'occuper de leurs enfants et de recevoir une aide financière. Les préoccupations récentes concernant la dépendance grandissante vis-à-vis des prestations de la protection sociale (par exemple en Australie, aux États-Unis, en Norvège, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) ont conduit à limiter dans le temps le bénéfice de ces avantages et à développer les programmes d'éducation et de formation pour aider les parents isolés à rentrer sur le marché du travail. Aux États-Unis, les prestations de l'aide sociale (*Temporary Assistance for Needy Families*) sont à présent limitées dans le temps, et certains États exigent que soit entamée la recherche d'un emploi 14 semaines après l'accouchement. Ces politiques ont entraîné une très forte expansion de la demande de services d'EAJE abordables et de bonne qualité en faveur de très jeunes enfants qui, jusqu'ici, n'a pas été satisfaite de manière adéquate.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la durée de la vie professionnelle est ramenée à une durée relativement courte en raison du temps accru passé dans l'éducation d'une part, et de l'abaissement de l'âge de la retraite, de l'autre. Cela signifie que la période critique de l'avancement professionnel coïncide le plus souvent avec la période pendant laquelle les enfants sont jeunes et les exigences de la famille les plus grandes. En même temps, hommes et femmes ont en général des horaires de travail longs. Il n'est cependant pas surprenant que les mères de jeunes enfants fassent moins d'heures de travail que les pères (voir la figure 2.2). Le temps moyen de travail hebdomadaire des mères ayant un enfant de moins de 3 ans est de 32.7 heures dans toute l'UE⁷ alors que pour les pères il atteignait 42.7 heures (Moss et Deven, 1999). Il se peut que les responsabilités domestiques des femmes les empêchent d'être à égalité avec les hommes sur le marché du travail et de suivre les filières professionnelles les plus intéressantes et les mieux payées. Les longues heures de travail des pères et les pressions liées à leurs engagements professionnels les empêchent sans doute de prendre une part égale aux tâches du foyer et aux soins à prodiguer aux enfants. « Pour qu'il soit vraiment possible de concilier les responsabilités familiales et professionnelles, il faut introduire plus de souplesse aussi bien dans l'organisation des tâches domestiques et des soins aux personnes que dans les horaires de travail, ce à quoi une infrastructure sociale adaptée pourrait grandement aider » (OCDE, 1991, p. 12).

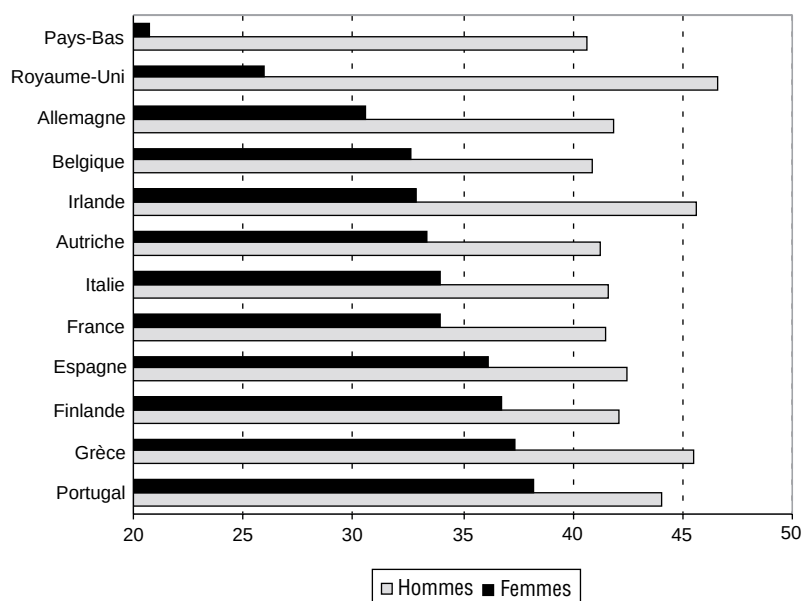
Bien que les taux d'activité féminine élevés deviennent de plus en plus courants dans les pays de l'OCDE, les modalités du travail masculin et féminin continuent d'être différentes. Le travail à temps partiel s'est accru dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies et représente habituellement plus de 20 % du travail total féminin et environ 10 % ou moins du travail masculin. Comme le montre la figure 2.3, l'incidence de l'emploi à temps partiel des femmes âgées de 25 à 34 ans est la plus forte aux Pays-Bas

***Les pères de jeunes
enfants ont des
horaires de travail
longs...***

***...tandis que les
femmes sont
nombreuses à travailler
à temps partiel ...***

7. Exception faite du Danemark, du Luxembourg et de la Suède.

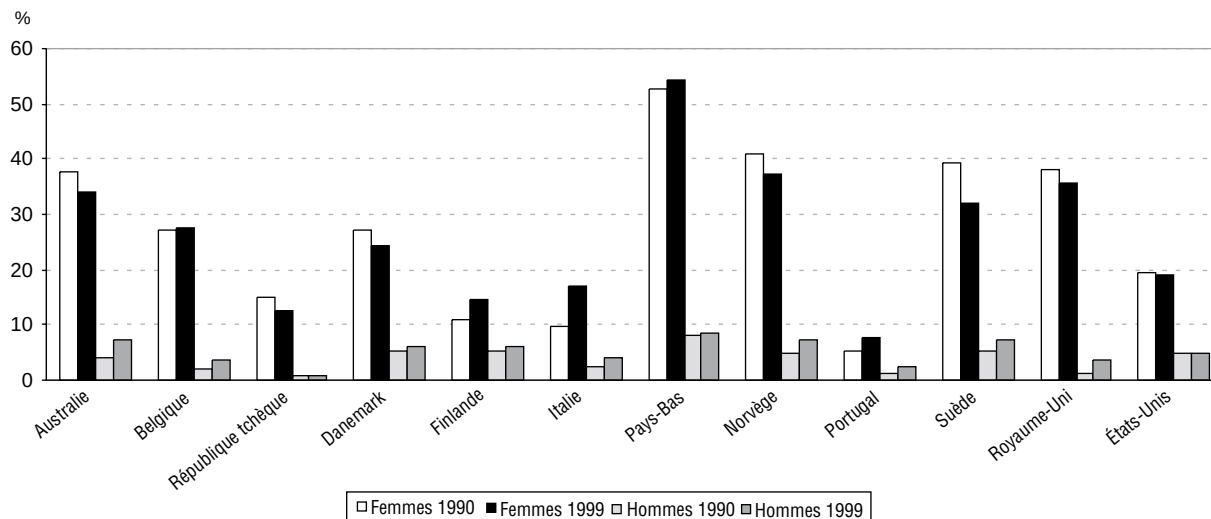
Figure 2.2 Temps de travail hebdomadaire moyen des femmes et hommes occupés ayant un enfant de moins de 3 ans, dans certains pays, 1997



Source : Données de l'Enquête européenne sur la population active de 1997, mentionnées par Moss et Deven (1999).

(54 %) suivis par la Norvège (37 %) et le Royaume-Uni (36 %). Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, la population active à temps partiel se compose principalement de femmes mariées et mères de famille qui ont repris le travail rémunéré à temps partiel après les naissances des enfants et entre chacune d'entre elles. On a constaté une petite tendance à la hausse du travail à temps partiel parmi les hommes. La plus forte proportion de travail masculin à temps partiel se trouve aussi aux Pays-Bas (9 %), suivis par la Suède (7.4 %) et la Norvège (7 %). À l'opposé, il y a relativement très peu de femmes travaillant à temps partiel au Portugal (8 %), en République tchèque (13 %) et en Finlande (14 %), et le travail à temps partiel masculin est très rare en République tchèque (moins de 1 %) au Portugal (2 %) et en Italie (4 %). L'incidence du travail à temps partiel parmi les mères de jeunes enfants est généralement plus grande que parmi les autres femmes salariées. Ces différents modèles de travail à temps partiel et à plein temps ont des implications pour le système d'EAJE ; par exemple en République tchèque où 96 % des jardins d'enfants sont ouverts à plein temps pour s'adapter aux horaires de travail des parents.

Le niveau élevé de travail à temps partiel féminin peut être un signe des difficultés rencontrées pour combiner vie familiale et carrière professionnelle. Pour beaucoup de femmes, la flexibilité des heures de travail signifie habituellement qu'elles ajustent leurs horaires à la maison pour pouvoir prendre un emploi à temps partiel (OCDE, 1991). Un haut niveau de travail à temps partiel peut aussi refléter l'idée répandue dans la société selon laquelle il est nettement préférable pour les très jeunes enfants que leurs parents (en général les mères) réduisent leurs heures de travail. Les femmes qui ont atteint un niveau d'instruction élevé ont plus de chances de travailler à plein temps, tandis que l'incidence du travail à temps partiel est plus grande pour les

Figure 2.3. Évolution de la fréquence des taux d'emplois à temps partiel¹ pour les 25-34 ans, 1990-99²

1. Emplois à temps partiel / Emplois totaux.

2. 1993-99 pour la République tchèque ; 1990-98 pour les Pays-Bas.

Sources : Base de données de l'OCDE sur l'emploi à plein temps et temps partiel selon les définitions nationales.

mères n'ayant atteint qu'un niveau d'instruction bas ou moyen. Cela peut en partie refléter le moindre coût d'opportunité du travail à temps partiel pour les femmes dont le niveau d'instruction est faible (de même que le niveau de revenu), ou témoigner des difficultés pour les femmes ayant un faible niveau d'instruction de trouver du travail à temps complet. Le travail à temps partiel n'implique pas seulement moins d'heures de travail, mais il peut aussi être associé à un statut inférieur et des conditions de travail moins favorables. Même si les emplois à temps partiel peuvent rendre l'emploi compatible avec l'exercice des responsabilités familiales, il arrive que les travailleurs occupant des emplois à temps partiel ne maîtrisent pas leurs horaires de travail et finissent par avoir des horaires irréguliers et par travailler le soir, la nuit et les week-ends.

Outre le travail à temps partiel, d'autres formes d'emploi inhabituelles – sous-traitance, emploi temporaire ou occasionnel, travail à domicile, emploi à court terme et travail indépendant – constituent une réalité en extension rapide dans les pays de l'OCDE. Tandis que ces formes plus flexibles d'emploi peuvent développer des occasions d'emploi, particulièrement pour les femmes, la sécurité de l'emploi et du revenu, ainsi que les conditions d'emploi y sont habituellement inférieures, ce qui conduit à un risque de marginalisation sur le marché du travail. Dans la plupart des pays de l'OCDE, environ 10 % des travailleurs ont des contrats de travail temporaires qui peuvent souvent donner droit à des niveaux de protection sociale inférieurs à ceux des contrats à plein temps et à durée indéterminée. En Australie, par exemple, environ 27 % de la population active, parmi lesquels on trouve une vaste majorité de femmes, est employée de manière informelle. Le travail indépendant s'est également accru de 3 % ou même davantage dans les pays de l'OCDE au cours de ces deux dernières décennies (OCDE, 1999a). Un nombre croissant de parents de très jeunes enfants ont des conditions de tra-

... et à travailler selon d'autres modalités non conformes aux normes.

***On voit se manifester
les signes d'une
polarisation croissante
du marché du travail.***

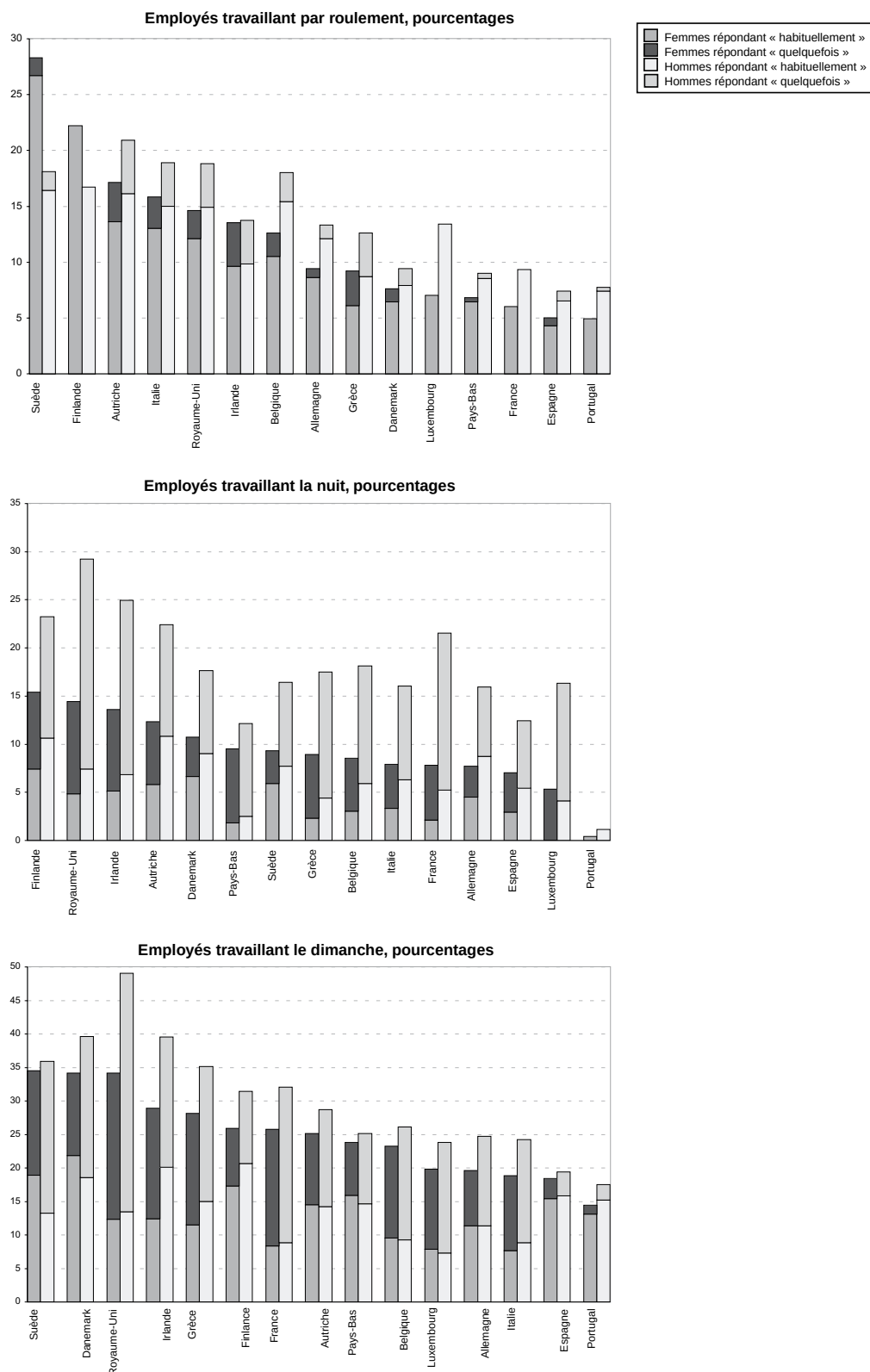
vail instables, avec des situations d'emploi brèves et variables. Les parents sont souvent contraints d'accepter des emplois dont les heures de travail sont très difficiles à tenir et un pourcentage relativement important de parents travaille par équipes, la nuit et/ou les fins de semaine (voir figure 2.4). En Finlande, par exemple, environ 9 % des enfants qui fréquentaient les centres d'accueil avaient des parents qui travaillaient avec des roulements horaires ou avec des horaires irréguliers. Dans tous les pays, les services d'EAJE ont été habituellement mis au point pour répondre aux besoins de parents qui ont des heures régulières de bureau. Comme les prestations formelles convenant aux enfants qui ont besoin d'être accueillis pendant des horaires atypiques sont limitées, nombre de parents n'ont d'autre choix que de faire appel aux arrangements informels (voir section 3.1).

Les avancées récentes de l'emploi ne sont pas réparties également. L'évolution des besoins du marché du travail en faveur des travailleurs hautement qualifiés s'est traduite par de sensibles écarts entre les modalités d'emploi des femmes (et, dans une moindre mesure, des hommes) appartenant à des catégories socio-économiques différentes. Les femmes qui ont terminé des études supérieures et sont mères de jeunes enfants ont en général des taux d'activité deux fois plus élevés que leurs homologues dont les qualifications sont inférieures, et elles ont aussi plus de chances de travailler à temps complet (voir la figure 2.5).

Les taux de chômage sont nettement supérieurs chez les personnes dont le niveau d'instruction est faible. On constate aussi une augmentation rapide de la proportion des ménages qui ne perçoivent aucun revenu provenant de l'emploi, avec d'importantes incidences économiques et sociales pour les enfants (par exemple, en République tchèque, le taux de chômage de la minorité rom est estimé à 90 %). Il y a en fait une augmentation simultanée dans nombre de pays des ménages privés d'emploi et de ceux qui sont pleinement occupés, ce qui induit un fossé croissant entre ceux qui bénéficient de l'emploi et ceux qui en manquent (Förster, 2000). En Europe, un enfant qui grandit dans un ménage où aucun adulte ne travaille a au moins quatre fois plus de risques de grandir dans le dénuement que celui qui vit dans un ménage où il y a au moins un adulte qui travaille (UNICEF, 2000). Même si des parents peu qualifiés travaillent, ils risquent de ne pas gagner suffisamment pour subvenir aux besoins de leur famille. Les pays qui ont une plus forte inégalité des revenus – mesurée par le ratio des gains médians par rapport aux gains correspondant au décile inférieur – ont une plus forte incidence d'emplois mal rémunérés. L'incidence des bas salaires a augmenté en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni à mesure que s'accroît l'inégalité des revenus dans ces pays (OCDE, 1999a).

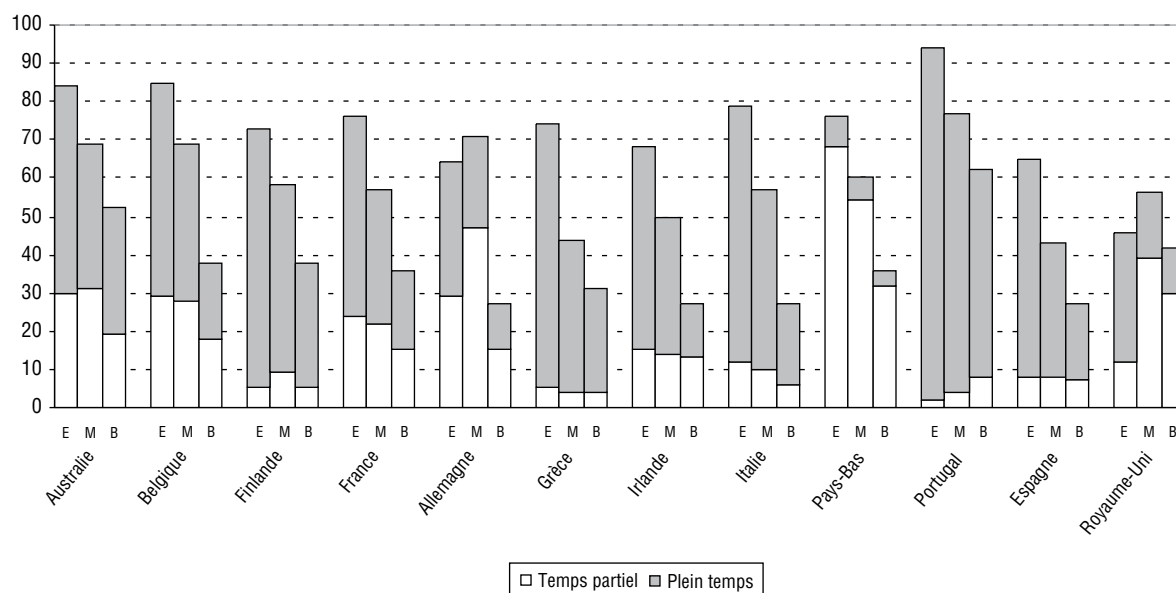
Ces changements du marché du travail ont d'importantes incidences sur les politiques d'EAJE. Non seulement les mères de jeunes enfants sont plus nombreuses à travailler, mais elles exercent des emplois très divers, y compris des emplois permanents à temps complet ou partiel, ainsi que des emplois occasionnels. L'emploi hors normes, notamment le travail indépendant et les emplois saisonniers, ainsi que les horaires atypiques, se répandent. La nécessité de s'adapter à la diversité et à la complexité des modalités de travail des parents représente pour la politique d'EAJE un défi à relever. En outre, la tendance à l'allongement de la semaine de travail moyenne a des répercussions profondes sur l'organisation (notamment sur les heures d'ouverture) des prestations d'EAJE. En même temps, les variations du marché du travail et sa polarisation selon la situation socio-économique sont

Figure 2.4. Hommes et femmes occupés travaillant par roulement, de nuit, le samedi ou le dimanche, 1997



Source : Enquête d'EUROSTAT sur la population active (1997).

Figure 2.5. Situation de l'emploi des femmes ayant un enfant de moins de 6 ans selon leur niveau de formation, dans certains pays, 1997 (%)



Niveaux de formation : E = Élevé ; M = Moyen ; B = Bas.

Source : Données de l'Enquête européenne sur la population active de 1997, mentionnées par Moss et Deven (1999).

reflétées par l'évolution de l'emploi total, du travail à plein temps et des familles sans travail. Les services doivent s'adapter au fait que les parents de certains enfants subiront des périodes plus ou moins longues de chômage, se traduisant par des difficultés financières et d'autres contraintes. Une politique d'EAJE centrée sur les parents qui travaillent risque de renforcer la polarisation croissante des familles, ce qui fait que les enfants vivront des débuts d'enfance très différents selon que leurs parents travaillent ou pas. Enfin, il est indispensable que le marché du travail fasse preuve d'une plus grande souplesse pour répondre aux besoins de tous les parents et leurs enfants, d'autant qu'un partage plus équitable des responsabilités des familles et des ménages entre hommes et femmes fait partie des objectifs dans bien des pays de l'OCDE.

Politiques de congé parental

Le congé parental est un élément important de la plupart des systèmes d'EAJE.

Les mesures relatives aux congés parentaux constituent une part importante des systèmes d'EAJE dans les pays participants. A l'exception de l'Australie⁸ et des États-Unis, les politiques de congés maternels rémunérés et avec protection de l'emploi existent pour les mères qui travaillent dans tous les pays examinés. Le congé parental statutaire avec protection de l'emploi, disponible également pour les pères et les mères et pour les parents naturels et adoptifs, existe dans les 12 pays, mais il n'est pas rémunéré dans quelques pays (voir le tableau 2.2). Il est reconnu que de telles politiques sont une

8. En Australie, le congé de maternité rémunéré s'applique à environ 17 % des femmes qui travaillent.

Tableau 2.2. **Politiques concernant les congés maternité, paternité et parentaux**

	Durée du congé maternité	Part du salaire conservée ^a	Durée du congé parental	Montant de l'allocation	Congés supplémentaires
Australie	^b		12 mois (congé familial)	Non rémunéré	
Belgique	15 semaines	82 % le 1 ^{er} mois et 75 % ensuite	6 mois (3 mois pour chaque parent ou 6 mois à temps partiel)	20 400 FBE à taux fixe	Paternité, 3 ou 4 jours payés à 100 %. Possibilité d'interruption de carrière payée 12 308 FBE par mois (un supplément de 4 450 FBE est alloué par la Communauté flamande).
République tchèque	28 semaines	69 %	jusqu'au 4 ^e anniversaire de l'enfant	Taux fixe	
Danemark	18 semaines	100 % pour beaucoup de mères	10 semaines pour chaque parent payées généralement à plein temps, plus 2 semaines « utilisées ou perdues » pour le père	100 % des revenus ou 60 % de l'allocation chômage	Droit à un congé paternel de 2 semaines, généralement payé 100 % des revenus. Congé de garde d'enfant de 13 (ou 26) semaines pour chaque parent à 60 % de l'allocation chômage.
Finlande	18 semaines	66 %	6 mois	66 % des revenus	Congé paternel de 18 jours (3 semaines). Congé de garde d'enfant jusqu'au 3 ^e anniversaire de l'enfant payé 1 500 FM environ par mois.
Italie	21 semaines	80 %	10 mois	30 % des revenus	Congé parental étendu à 11 mois si le père prend 3 mois de congé.
Pays-Bas	16 semaines	100 % (avec limite supérieure)	6 moins de congé parental non-rémunéré pour chaque parent, mais ils doivent aussi travailler au moins 20 heures par semaine.	Non rémunéré	
Norvège	Inclus dans le congé parental		42 ou 52 semaines	Pendant 42 semaines, 100 % des revenus (avec limite supérieure) ; pendant 52 semaines, 80 % des revenus (avec limite supérieure).	Congé paternel de 2 semaines non rémunéré. 30 jours de congé parental accordés au père sur la base du « utilisé ou perdu ».
Portugal	18 semaines	100 %	6 mois pour chaque parent	Non rémunéré	
Suède	12 semaines	100 % (avec limite supérieure)	18 mois	80 % des revenus (avec limite supérieure) pendant 1 an ; ensuite 60 SEK par jour pendant 6 mois.	Congé paternel de 10 jours de travail payé à 80 % (avec limite supérieure). Congé parental de 30 jours accordé au père sur la base du « utilisé ou perdu », 80 % des revenus.
Royaume-Uni	18 semaines après 1 an de travail	6 semaines à 90 % et 12 semaines à taux fixe	22 semaines	Non rémunéré	4 semaines supplémentaires non payées accordées chaque année aux parents pendant 3 ans jusqu'aux 5 ans de l'enfant.
États-Unis	^c		12 semaines de congé dans les entreprises d'au moins 50 employés ^d	Non rémunéré, emploi protégé	

a. 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 employés contribuent directement au financement. A l'exception de la Finlande et de la Suède, les coûts totaux des congés maternité et parentaux n'excèdent pas 1 % du PIB (Kamerman, 2000b).

b. Seules 17 % des mères perçoivent une rémunération de 6 à 12 semaines après la naissance (suivant un accord avec l'employeur).

c. En fonction d'accords d'entreprise, certains congés maternité sont payés. Cinq États accordent un congé d'incapacité qui, depuis 1977, est nécessaire à la prise en compte de la grossesse et de la maternité.

d. Accordé par la loi de 1993 sur le Congé familial et médical. Au moment de la grossesse, de la naissance ou d'une maladie des parents. Les employeurs peuvent exiger que le salariés utilisent leurs jours de vacances ou leurs congés maladie avant de prétendre à un congé familial.

Sources : Rapports de base des pays ; Moss et Deven (2000).

Il existe des variations entre les politiques de congé parental en vigueur.

Certaines politiques peuvent avoir des conséquences défavorables pour l'égalité.

importante contribution à l'accueil et à l'éducation des nourrissons et des petits enfants, et constituent un moyen de concilier les responsabilités professionnelles et familiales⁹. Dans plusieurs pays, les dispositifs de congés maternels et parentaux sont considérés comme l'un des piliers de l'égalité entre les sexes. En même temps, les sondages d'opinion dans plusieurs pays indiquent un fort soutien, tant des hommes que des femmes, à une réduction de la division du travail dans la vie quotidienne des familles avec enfants.

Les politiques de congé parental semblent acceptées aussi bien par les employeurs que par les salariés et se développent dans la quasi totalité des pays. Il existe certaines variations entre pays en ce qui concerne les conditions d'attributions, la durée, la souplesse, les prestations et l'utilisation. Dans les pays européens, les politiques en matière de congés vont de la conformité aux normes minimales fixées par la Directive de l'UE¹⁰ aux dispositifs généreux disponibles au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède. Dans les pays de l'OCDE, la durée moyenne du congé parental est de 44 semaines (10 mois), la durée du congé rémunéré étant en moyenne de 36 semaines. Cette dernière période comprend en général 14-16 semaines de congé maternité rémunéré, complétées par d'autres formes de congé parental (Kamerman, 2000b). Les prestations sont le plus souvent financées par une association de prestations de l'assurance sociale et de recettes fiscales et peuvent être complétées par les employeurs, soit à titre volontaire soit par suite de conventions collectives (Evans, 2001). L'utilisation du congé par les femmes est fréquente dans les pays où le niveau de rémunération des congés est suffisant. Malgré quelques progrès, les pères prennent peu de congés parentaux dans la plupart des pays. En Belgique, au Danemark, en Norvège, au Portugal et en Suède, il existe des *congés rémunérés de paternité* réservés aux pères¹¹. De plus en plus, les systèmes de congés parentaux comprennent un quota de congés de paternité qui sont « à prendre ou à perdre ».

Plusieurs questions importantes sont soulevées par le congé parental. Premièrement, certaines études faites en France amènent à penser que là où le congé parental est pris pour l'essentiel par les femmes, notamment dans un contexte de fort chômage, il peut renforcer la discrimination à l'encontre des femmes sur le marché du travail et la répartition stéréotypée des tâches au foyer (Fagnani, 1999). Qui plus est, quand les niveaux de remplacement du revenu salarial sont faibles, les familles ayant de jeunes enfants risquent de subir une baisse considérable de leur revenu. En Belgique (Communautés flamande et française) et en Italie, les femmes craignent que les avantages durement acquis par le féminisme ne soient compromis par les longs congés parentaux dont les femmes bénéficient presque exclusivement. Les interruptions de carrière, aussi courtes soient-elles, peuvent néanmoins avoir des

9. Une analyse de la nature et l'existence des politiques de congé parental qui ont des répercussions sur le besoin et la demande des services EAJE sera détaillée dans la section 3.1.

10. Une directive de l'UE qui fixe un congé de maternité rémunéré de 14 semaines, considérée comme mesure de santé et de sécurité, a été adoptée en 1992, et une directive prévoyant au moins trois mois de congé parental avec protection de l'emploi en tant que droit accordé aux travailleurs des deux sexes a été adoptée en 1998.

11. Les congés de paternité rémunérés existent aussi dans quelques pays qui ne participent pas à l'examen, l'Autriche, l'Espagne et la France.

effets négatifs à long terme sur les gains, la sécurité des revenus et l'avancement professionnel dans certains pays. Des questions de même ordre se posent à propos des *congés de garde d'enfants* qui durent deux ans ou davantage (par exemple au Danemark, en Finlande, en Norvège et en République tchèque) et qui prévoient un taux forfaitaire faible d'allocations aux parents qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants. Ce sont les mères peu instruites et peu qualifiées qui profitent le plus souvent de ces congés mal payés qui risquent de les marginaliser encore par rapport au marché du travail. Dans certains cas, les enfants n'ont pas le droit de fréquenter les services publics d'EAJE pendant la période de congé, ce qui pose des problèmes d'équité. Il n'est donc pas étonnant que les enfants provenant de ménages à faible niveau d'instruction soient souvent les derniers à entrer dans les services officiels d'EAJE. En bref, certaines politiques de congé risquent de nuire à l'égalité des chances et de contribuer à l'inégalité socio-économique.

Deuxièmement, quand on les interroge sur leur peu d'enthousiasme à prendre un congé parental, les hommes citent généralement la baisse des revenus familiaux, mais ajoutent d'autres raisons telles que les problèmes de retour après le congé, les dangers d'une cassure dans leur vie professionnelle et même les réactions négatives de leurs supérieurs et de leurs collègues. Dans de nombreux pays, les hommes passent à côté des gratifications émotionnelles que procurent la garde et l'éducation des jeunes enfants parce qu'ils sont tenus par la contrainte de la division des responsabilités entre les sexes au travail et à la maison. Les campagnes publiques pourraient activer la prise de conscience et permettre de soutenir les pères qui prennent leur congé, de même que les droits qu'ils peuvent « prendre ou perdre ». En Norvège, avant l'instauration d'une période de congé réservée aux pères, seuls 1 à 2 % des pères prenaient des congés. Mais en 1998, lors de l'adoption d'un quota de congé paternel de quatre semaines non transférables, l'utilisation par les hommes a augmenté, passant à 78 % des pères présentant les conditions d'attribution (Statistics Norway, 1998). Des dispositions de congé paternel assorties d'un quota ont aussi été prises au Danemark, en Italie et en Suède pour inciter les nouveaux pères à participer plus activement à l'éducation de leurs enfants.

Troisièmement, il y a d'autres moyens de favoriser l'équilibre entre le travail et la famille. Par exemple, la loi garantit la souplesse des horaires de travail pour les parents de jeunes enfants au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, et autorise les congés parentaux à temps partiel en Norvège. Dans certains pays (Australie, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni) les entreprises complètent souvent les dispositions juridiques par d'autres arrangements favorables à la famille (congés pour raisons familiales, modifications des arrangements professionnels pour convenance familiale, aide pratique pour l'EAJE et mise à disposition de formation et d'information) (Evans, 2001). Ces arrangements peuvent être particulièrement importants pour les familles dans les pays où la législation nationale est limitée et l'EAJE publique peu développée. Cependant, cette approche soulève des problèmes d'équité car les salariés les plus hautement qualifiés et ceux qui travaillent dans le secteur public et dans les grandes entreprises ont en général plus facilement accès à ces arrangements que les autres travailleurs (OCDE, 2001c). Il arrive que les parents qui prennent des congés soient aidés par des clubs de parents formels ou informels, des maisons familiales, des centres de protection familiale et infantile, qui peuvent rompre l'isolement des jeunes mères et offrir des occasions de socialisation et de stimulation

Les « quotas réservés aux pères » pourraient inciter les hommes à prendre plus de congés parentaux.

Les réseaux sociaux, les services souples et les lieux de travail bien adaptés aux familles viennent en aide aux parents qui travaillent.

Les congés bien rémunérés, assortis d'une protection de l'emploi, semblent être la clé, même s'il faut faire d'autres recherches sur leur durée optimale.

précoces aux nourrissons et jeunes enfants. Ces centres ou lieux de rencontre peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans la détection et l'intervention précoces au cas où les jeunes parents ou leurs enfants auraient besoin d'une aide spéciale. Dans les quartiers des grandes villes, les structures traditionnelles des services sociaux risquent de ne plus être suffisantes. Il se peut que les sociétés aient désormais besoin de recréer consciemment les réseaux sociaux qui existaient autrefois grâce aux familles élargies et aux ressources communautaires traditionnelles.

En somme, les pays doivent trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'attribution aux parents d'un véritable choix (grâce à un financement suffisant et à la protection de l'emploi), et de l'autre, les mesures permettant de faire en sorte que les hommes et les femmes restent équitablement attachés au marché du travail. Il semble que des politiques prévoyant un congé parental bien payé et assorti de la protection de l'emploi pendant un an environ, suivi par la garantie d'une place dans l'EAJE pour les enfants constitue la clé, plutôt que les dispositifs de congés mal payés et de longue durée qui ressemblent aux prestations de la protection sociale. Ces derniers sont généralement utilisés par les femmes peu instruites qui sont effectivement exclues du marché du travail, et les préjugés sur les rôles des hommes et des femmes dans la garde des enfants et les travaux de la maison s'en trouvent renforcés. Il faudra faire d'autres recherches sur la durée optimale des congés parentaux, *du point de vue de l'intérêt des jeunes enfants*. Le problème est loin d'être simple car il faut tenir compte des préférences des parents, ainsi que de la présence ou de l'absence de réseaux sociaux, de services souples et d'entreprises bien disposées envers la famille – tous ces facteurs pouvant fortement influencer le contexte de l'éducation des enfants. On peut aussi se demander quels sont les coûts économiques et sociaux de la priorité donnée aux systèmes de congés par rapport aux services d'EAJE financés par les fonds publics pour les très jeunes enfants.

Politiques sociales et bien-être de l'enfant

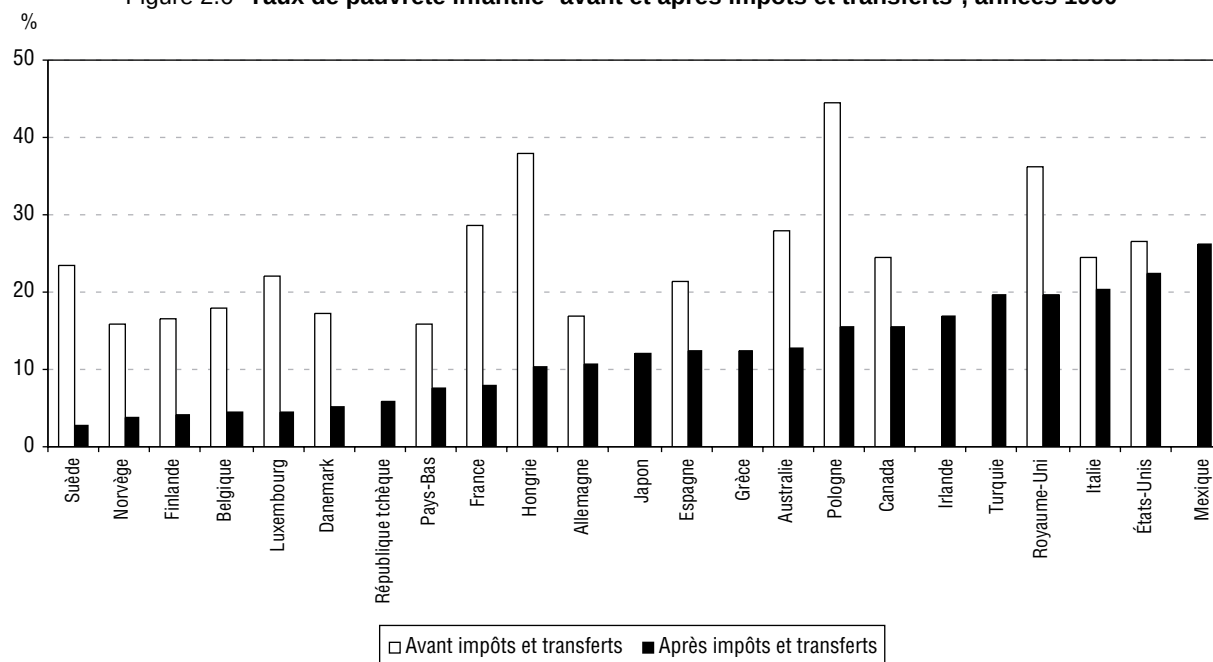
Les politiques d'EAJE doivent être considérées comme faisant partie d'un système plus large de soutien destiné à la promotion du bien-être des enfants et des familles. Les prestations accordées aux familles par les pouvoirs publics peuvent comprendre : la garantie de ressources universelle ou indexée sur les revenus pour les familles ayant de jeunes enfants, le complément de revenu pour aider à la prise en charge des enfants à la maison, des allocations de naissance, des congés de maternité et parentaux, des allocations en espèces pour les parents isolés et des investissements dans les services familiaux (par exemple, la protection de l'enfant, le conseil, l'assistance aux victimes de violences domestiques) (OCDE, 2000b). Selon les données de l'OCDE sur les dépenses sociales, les dépenses liées aux allocations familiales sont les plus élevées au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, soit environ 3,5 % du PIB, ce qui est bien au-dessus du budget alloué dans d'autres pays de l'OCDE (environ 2 % du PIB). Plus qu'ailleurs, les pays nordiques concentrent leurs dépenses sur les services, y compris les services d'EAJE (OCDE, 2000c). Les pays complètent souvent ces allocations par une assistance généreuse aux familles ayant des enfants handicapés sous forme de prestations en espèces, de services additionnels, de paiements aux personnes s'occupant des enfants, etc. Les familles à faibles revenus ont généralement droit à des aides ciblées considérables (par exemple, loge-

ment, prestations de santé). Dans la plupart des pays, le système fiscal joue également un rôle dans la redistribution du revenu vers les familles. Les variations transnationales des aides aux enfants et aux familles peuvent s'expliquer en partie par la richesse, la démographie et les changements économiques, mais reflètent aussi les différences de valeurs sociales et de priorités politiques (Kammerman et Kahn, 1997).

L'un des grands objectifs de la politique sociale des pays de l'OCDE est la réduction de la pauvreté infantile. Les taux de la pauvreté infantile sont influencés par certains facteurs dont l'existence de familles monoparentales, l'emploi et sa distribution, l'inégalité des rémunérations et les transferts de l'État aux personnes sans travail et mal payées (UNICEF, 2000). Bien que la plupart des pays de l'OCDE aient connu des changements démographiques et des modifications des marchés du travail similaires au cours des deux dernières décennies, les taux relatifs de la pauvreté infantile connaissent des variations spectaculaires qui vont de moins de 3 % à plus de 20 % (voir la figure 2.6). La *pauvreté relative* concerne des ménages dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian. Cette définition est couramment utilisée dans la plupart des pays de l'OCDE et est inscrite dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (Article 27) qui reconnaît le droit à un « niveau de vie nécessaire au développement physique, mental, spirituel, moral et social ». Grandir dans la pauvreté réduit considérablement le bien-être des enfants, que ce soit à court ou à long terme (Duncan et Brooks-Gunn, 1997 ; Gregg *et al.*, 1999). Les parents ayant de faibles revenus sont moins à même d'acheter les biens et les services pour leurs enfants et risquent davantage de vivre dans un habitat de mauvaise qualité, dans des quartiers où les revenus

Les effets négatifs de la pauvreté sur le bien-être des enfants et de la société.

Figure 2.6 Taux de pauvreté infantile¹ avant et après impôts et transferts², années 1990



1. Comprend des ménages ayant un revenu inférieur à 50 % de la médiane nationale.

2. Pas d'information sur les impôts et transferts pour Grèce, Irlande, Japon, Mexique, République tchèque et Turquie.

Source : UNICEF (2000).

sont faibles, avec des risques au plan de la santé et de la sécurité et des écoles locales inférieures à la norme. Les enfants qui vivent dans la pauvreté ont moins de ressources matérielles (chaussures et vêtements par exemple) et moins d'occasions de participer aux activités sociales et culturelles. La recherche montre que la pauvreté sape l'espoir et l'initiative des enfants et se traduit par un abaissement des attentes et des ambitions (Kempson, 1996). Les effets à long terme de la pauvreté des enfants sont, eux aussi, décourageants :

Que l'on choisisse d'évaluer le développement physique et mental, le niveau de santé et de survie, les revenus ou l'espérance de vie, il n'en demeure pas moins que les individus dont l'enfance est frappée par la pauvreté des revenus et des perspectives sont désavantagés de façon marquée et mesurable (UNICEF, 2000, p. 3).

La pauvreté des enfants est une menace pour la qualité de vie de tous les citoyens dans la mesure où les enfants qui grandissent dans la pauvreté sont plus enclins aux difficultés scolaires, à l'abandon des études, à la délinquance, au chômage, aux grossesses précoces et à des vies qui perpétuent dans les générations successives pauvreté et handicaps.

Quelles sont les stratégies utilisées pour maintenir la pauvreté infantile à un faible niveau ?

Les six pays de l'OCDE ayant les taux de pauvreté relatifs les plus bas (Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Norvège et Suède) associent tous un haut degré de développement économique avec un degré raisonnable d'équité sociale et d'égalité hommes/femmes. La figure 2.3 montre les taux de pauvreté avant et après impôts et transferts sociaux afin d'évaluer l'efficacité des politiques de redistribution des ressources destinées à protéger les enfants les plus pauvres¹². Les interventions de l'État réduisent la pauvreté des enfants de 20 points de pourcentage en Suède (et en France) et de 16 points de pourcentage au Royaume-Uni. Au Danemark, en Finlande et en Norvège, cette réduction est supérieure à 10 points de pourcentage. Les seuls pays où le taux de réduction de la pauvreté par la fiscalité et les transferts sociaux est inférieure à cinq points de pourcentage sont les États-Unis et l'Italie ; dans ces deux pays, la pauvreté infantile dépasse 20 points de pourcentage. Il faut noter qu'en République tchèque – en dépit du chômage, d'une plus grande inégalité des revenus et des coupes dans les dépenses liées à la redistribution du fait de la transition économique et sociale – le gouvernement a réussi à contenir la pauvreté des enfants en maintenant une redistribution significative par la fiscalité et les transferts sociaux. Le taux de pauvreté chez les enfants a augmenté d'environ trois points de pourcentage au cours de la première moitié des années 1990 et reste parmi les plus bas des pays de l'OCDE. Tandis que la réorganisation des impôts et des prestations a permis de sortir certaines familles de la pauvreté, l'inégalité des revenus pose un grave problème, de même que l'accès plus limité aux biens et aux services des enfants qui vivent dans des ménages pauvres (UNICEF, 2000).

Les inquiétudes au sujet de la pauvreté et de ses effets sur le développement de l'enfant rendent indispensable d'envisager des solutions multiples pour : réduire la pauvreté des familles monoparentales, réduire la proportion d'enfants vivant dans des familles où personne ne travaille,

12. On ne dispose d'aucune donnée pour les pays de l'OCDE suivants : Autriche, Corée, Islande, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse. Aucune information n'est fournie au sujet des impôts et transferts pour la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Mexique, la Pays-Bas et la Turquie dans UNICEF (2000).

réduire les inégalités salariales graves à l'extrémité inférieure des revenus et empêcher que le fossé ne se creuse entre les prestations sociales et les gains moyens. Les pays où le taux de pauvreté infantile est faible redistribuent les revenus pour lutter contre l'inégalité des revenus marchands et soutiennent les taux d'activité des femmes au moyen de congés parentaux généreux et de services d'EAJE financés par les deniers publics. Une autre stratégie consiste à améliorer l'environnement économique et social de l'enfant au moyen de programmes d'enseignement et de formation à l'intention des parents peu qualifiés ; cette stratégie s'avère efficace là où existent des prestations d'EAJE de bonne qualité. Les recherches montrent qu'il y a un rapport étroit entre forte proportion d'emploi chez les femmes et faible taux de pauvreté chez les enfants. On trouve un rapport identique entre niveau de politique familiale élevé et proportion importante d'emploi chez les femmes ainsi qu'une troisième corrélation entre législation favorable à la famille et faibles taux de pauvreté chez les enfants (UNICEF, 2000). Dans les pays où les taux de pauvreté infantile sont élevés, il peut aussi être nécessaire de rassembler les énergies politiques pour allouer les ressources et élaborer des politiques efficaces. Il se peut qu'en définissant les cibles de la réduction de la pauvreté, on stimule l'aide publique et fournisse un cadre permettant à différentes agences de travailler ensemble, comme au Royaume-Uni où le gouvernement s'est engagé à réduire la pauvreté de moitié en dix ans et à l'éradiquer d'ici à 2020.

Outre la redistribution des revenus, l'enseignement et la formation professionnelle des parents peu qualifiés, les programmes *d'intervention précoce* ont été étudiés par les gouvernements, à la fois pour atténuer quelques-uns des effets négatifs de la pauvreté sur les enfants et en tant que stratégie à long terme pour briser le cycle du handicap. Les programmes de *visites à domicile*, par exemple, peuvent enseigner aux parents à mieux s'occuper de leur enfants et prévenir les insuffisances pondérales à la naissance qui sont fortement corrélées à la faiblesse des aptitudes cognitives. Ces dispositifs, qui se composent en général de conseils de santé et d'une aide sociale d'ensemble, sont courants en Europe, et dans une moindre mesure en Australie et aux États-Unis. Il ressort de la recherche que la participation aux programmes d'EAJE de qualité peut avoir des effets immédiats et à court terme sur le développement cognitif et socio-affectif des enfants défavorisés (Barnett, 1995 ; Boocock, 1995 ; Jarousse *et al.*, 1992). On a pu démontrer que quelques effets positifs persistent et aboutissent à une amélioration des niveaux de bien-être économique et social au cours de l'adolescence et à l'âge adulte (Karoly *et al.*, 1998 ; OCDE, 1999b). L'intervention précoce peut améliorer les chances des enfants dans la vie mais ne peut les immuniser contre la suite de leur vécu scolaire, ni surmonter la pauvreté structurelle (Kagan, 1999). En outre, il est difficile pour les services d'EAJE de centrer leurs efforts sur le développement et l'apprentissage des enfants quand leurs besoins essentiels en mesure de santé, de nutrition et d'habitat ne sont pas satisfaits. Les pays soucieux de répondre à ces besoins ciblent les ressources et les services complets en direction des enfants pauvres et des collectivités au sein desquelles ils vivent.

Même dans les pays où les niveaux de pauvreté infantile sont faibles, on s'inquiète de plus en plus au sujet de ceux qui souffrent d'exclusion sociale, une fraction croissante de la population qui se heurte à d'extraordinaires obstacles pour accéder à la participation pleine et entière au marché du travail et à la société. On craint que ces obstacles n'aboutissent à la dépendance vis-à-vis des prestations, au dénuement, à un état de santé déficient et à l'accès

***La politique d'EAJE
peut contribuer à lutter
contre la pauvreté ...***

... et l'exclusion sociale.

limité aux services. Il y a dans la plupart des pays européens une population croissante de réfugiés et d'immigrés qui est particulièrement marginalisée. Les femmes et les jeunes enfants sont en général sur-représentés dans ces populations. Les réfugiés en particulier sont souvent traumatisés, pourtant, par suite de leur statut ambivalent, ils font partie de ceux qui ont le moins de chances d'avoir accès aux prestations et aux services (Rutter et Hyder, 1998). Les communautés rom au Portugal et en République tchèque, et dans une moindre mesure dans d'autres pays, constituent une autre catégorie fortement exposée à l'exclusion sociale. Il est très inquiétant pour les pouvoirs publics de savoir que les enfants les plus vulnérables risquent de ne pas accéder aux services d'EAJE ou de trouver que les services dont ils se servent ne sont pas sensibles à leurs besoins (voir la section 3.1).

Les pays tels que la Belgique (Communautés flamande et française), les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni ont mis au point des stratégies pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui englobent des mesures de régénération urbaine, d'amélioration de l'accès aux services sociaux et d'intégration des immigrés et des minorités ethniques. La politique d'aide sociale destinée à surmonter l'exclusion prend la forme d'aide en espèces, d'aide sociale par l'intermédiaire des services (pour les handicapés, les sans-abri, les toxicomanes) et d'aides à la réinsertion professionnelle (OCDE, 1999a). Plus récemment, les gouvernements se sont intéressés au rôle des politiques et programmes destinés à la petite enfance pour promouvoir la cohésion sociale et qui offrent aux familles marginalisées, notamment celles qui sont issues des minorités immigrées et ethniques, la possibilité d'établir des rapports informels et de construire des réseaux de soutien.

2.2. Reconnaître les différentes conceptions de l'enfant et les objectifs de l'EAJE

Points principaux

- Les raisons d'investir dans la politique d'EAJE plongent leurs racines dans les croyances culturelles et sociales au sujet des jeunes enfants, du rôle des familles et du gouvernement et des buts de l'EAJE à l'intérieur et entre les pays.
- Dans de nombreux pays, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants passent du domaine privé au domaine public, une grande attention étant accordée au rôle complémentaire des familles et des établissements d'EAJE dans les premiers stades du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants.
- De nombreux pays cherchent à trouver un équilibre entre « l'ici et maintenant » de l'enfance tout en gardant à l'esprit l'investissement dans l'adulte futur. Ces différentes conceptions ont des incidences importantes pour l'organisation de la politique et des services dans différents pays.

Dans la plupart des pays, la politique d'EAJE est définie par une multiplicité d'objectifs, parmi lesquels :

- faciliter l'intégration des mères de jeunes enfants au marché du travail et concilier les responsabilités professionnelles et familiales ;
- soutenir les enfants et les familles « à risque » tout en favorisant l'égalité des chances d'accès à l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie ;
- aider à la mise en place d'environnements qui encouragent le développement global et le bien-être de l'enfant ;
- faciliter la préparation à l'entrée à l'école et favoriser les résultats scolaires ultérieurs ;
- maintenir l'intégration et la cohésion sociales.

L'accent plus ou moins fort mis sur ces objectifs politiques diffère d'un pays à l'autre et peut varier en fonction de conditions politiques, économiques et sociales spécifiques à un moment et un lieu donné (Cleverley et Phillips, 1986 ; James *et al.*, 1998 ; Woodhead, 1999) (voir encadré 2.1). Dans de nombreux cas, l'accent mis sur les enfants eux-mêmes dérive d'une politique de plus vaste portée, que ce soit en relation avec l'emploi, la famille et les conséquences sociales ou éducatives.

De plus, la raison dominante pour investir dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants subit l'influence d'opinions spécifiques sur les jeunes enfants, sur la responsabilité à prendre pour leur éducation et leur accueil et sur les buts des établissements d'EAJE (Dahlberg *et al.*, 1999). Les politiques d'EAJE reflètent ces suppositions – surtout implicites – qui sont profondément inscrites dans les modalités d'organisation des sociétés et dans leurs opinions sociales et culturelles. Dans cette section, nous allons voir de plus près certaines des conceptions sur les jeunes enfants et les objectifs correspondants de l'EAJE qui sont apparues au cours de l'examen¹³. Bien que différentes conceptions puissent coexister dans les pays, elles sont rarement explicitées dans les débats. Identifier ces diverses perspectives pourra nous aider, par exemple, à comprendre pourquoi les pays font certains choix de politiques et d'offres de services concernant les jeunes enfants, en matière de direction, de personnel, d'engagement parental, de pédagogie et de financement. Notre objectif est de rendre plus visibles ces questions politiques et éthiques complexes, de telle sorte qu'elles puissent faire l'objet d'une discussion critique et démocratique.

Les considérations sociales concernant la question de savoir à qui incombe la responsabilité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants sont un facteur important pour comprendre l'élaboration des politiques dans différents pays. En d'autres termes, quels sont les postulats implicites ou explicites quant aux responsabilités respectives de la mère, du père et d'autres membres de la société quand il s'agit de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants ? Dans le passé, le postulat dominant dans de nombreux pays était que l'éducation des jeunes enfants ressortait du domaine privé et

***Des objectifs multiples
façonnent la politique
d'EAJE.***

***Qui est responsable de
l'EAJE ?***

13. Chaque note par pays inclut une discussion plus détaillée concernant les conceptions dominantes dans les pays concernés sur la petite enfance et les buts de l'EAJE, basée sur un examen des documents fournis par les gouvernements et des discussions avec des responsables, des chercheurs, des praticiens, des familles et autres parties prenantes.

Encadré 2.1. Le changement social reflété par les nouvelles façons de percevoir les enfants et l'EAJE en République tchèque

Bien que les bâtiments et les structures de bases des *materšská škola* (EAJE pour les enfants de 3 à 6 ans) soient restés intacts après 1989, la « révolution de velours » a amené avec elle des changements socioculturels spectaculaires qui devaient profondément influencer la compréhension de l'éducation de la petite enfance. L'éducation conçue comme l'obligation de se conformer à un savoir accepté et à des normes sociales a cédé la place à l'esprit de recherche et d'innovation. De grands efforts ont été faits pour changer les relations entre les partenaires de l'éducation et pour alléger les pressions imposées aux enfants dans les établissements d'EAJE. Il y a une nouvelle appréciation de l'enfant comme sujet de droit, et des parents comme partenaires égaux. Des approches pédagogiques et des méthodes de travail mieux adaptées aux besoins et aux intérêts des jeunes enfants ont été encouragées, les routines quotidiennes des jardins d'enfants ont été allégées, des classes par groupes d'âge intégrés ouvertes, les besoins individuels et les différences respectés. Les enfants ayant des besoins spéciaux sont de plus en plus intégrés aux jardins d'enfants qui sont désormais plus ouverts au public.

Cette évolution des points de vue a aussi eu pour effet l'apparition d'un grand nombre de programmes novateurs pour la petite enfance en République tchèque. Des programmes étrangers (Waldorf, Montessori, Step-by-Step) sont dispensés mais il y a de nombreux programmes tchèques pour les jeunes enfants et leurs parents qui reflètent les nouvelles orientations de valeurs et qui offrent un large éventail de choix et d'activités. Immersion dans une langue étrangère, orthophonie, leçons de natation, classes vertes, activités sportives, clubs artistiques et musicaux sont proposés dans les jardins d'enfants des grands centres urbains. Les hommes ont également été invités à entrer dans le monde auparavant féminin de l'enseignement dans les jardins d'enfants : le service militaire peut être remplacé par un service comme assistant dans les *materšská škola* ou dans d'autres établissements, apportant ainsi une présence masculine jeune – et d'autres modèles d'identification – aux jeunes enfants.

Certaines de ses innovations ne font que suivre la mode et ne durent pas, mais elles occupent souvent des heures qui pourraient être plus formatrices pour les jeunes enfants. En outre, beaucoup de parents continuent de voir dans les *materšská škola* une forme de garde qui leur permet de prendre un travail. Il se peut d'ailleurs que certains ministères voient les *materšská škola* principalement sous ce jour, comme un instrument servant le marché du travail. Le ministère de l'Éducation est conscient de ces points de vue et souhaite recentrer les jardins d'enfants pour en faire la première étape du cycle éducatif, une période pendant laquelle des compétences importantes sont acquises et des attitudes personnelles formées. Pour cette raison, il a commencé à travailler sur la préparation d'un programme-cadre destiné aux *materšská škola*. Le nouveau programme sera suffisamment général pour orienter les jardins d'enfants vers la mise à disposition de programmes systématiques et appropriés aux jeunes enfants, et suffisamment flexible pour permettre l'innovation et l'expérimentation. Le contenu éducatif sera réparti en cinq sphères : biologique, psychologique, interpersonnelle, socioculturelle et environnementale. Le programme définira les compétences générales (personnelles, cognitives et opérationnelles) que les enfants devraient acquérir dans les *materšská škola*, en association avec les comportements et les connaissances que l'on attend d'eux dans le premier cycle de l'école primaire.

non de la responsabilité publique. Les services destinés à la petite enfance étaient par conséquent vus comme une question concernant les parents, c'est-à-dire le plus souvent les mères, et non les gens et la société, et encore moins le droit des enfants à leur propre épanouissement. Quand l'éducation des enfants est vue comme une affaire privée, la responsabilité publique envers les très jeunes enfants est moindre – à moins que la famille ne soit considérée comme étant dans « le besoin ». Cela aide à comprendre pourquoi, historiquement, de nombreux pays ont destiné les politiques d'EAJE aux enfants à « risque » ou maltraités et pourquoi ils n'ont commencé que récemment à adopter une approche plus universelle.

On considère encore, dans certains pays, que la participation des pouvoirs publics à l'éducation des enfants empiète sur les droits et les responsabilités des parents. Cependant, l'approche adoptée par un nombre croissant de pays au cours de l'examen suggère que la question n'est plus de savoir si les soins donnés par d'autres que les parents sont moins bons que les soins que donnent les parents. Tous les pays reconnaissent que les mères et les pères sont au premier chef responsables de leurs enfants et que l'environnement familial est extrêmement important pour le bien-être des enfants. On accorde aussi une attention croissante au rôle des pères dans les premières années de leurs enfants. On s'oriente cependant vers une conception nouvelle où l'accueil et l'éducation des jeunes enfants constituent une responsabilité partagée entre la famille et l'État et ne sont plus à la seule charge de la famille. Comme il est décrit dans le Rapport de base des Pays-Bas :

L'EAJE apparaît de plus en plus comme une responsabilité partagée.

... les conceptions sur l'éducation et la socialisation changent. Bien que la famille soit toujours considérée comme ayant une importance centrale et comme ayant la responsabilité première dans l'éducation des enfants, il y a une tendance vers une nouvelle conception de la socialisation des enfants en tant que responsabilité sociale partagée, impliquant diverses parties, dont le gouvernement. Ceci montre, avec une valeur d'exemple, qu'il y a une nouvelle direction dans la politique du gouvernement dont le but est de créer des communautés d'intérêt constructives dans lesquelles les citoyens, les professionnels, les organisations et le gouvernement participeront sur une base égale [Ministère de la Santé, de l'Aide sociale et du Sport (VWS)/Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science (OCenW), 2000, p. 8].

Plutôt que d'être considérée comme un foyer de substitution, l'EAJE peut être vue comme différente des familles mais complémentaire. Au Portugal, par exemple, la loi cadre définit l'éducation préscolaire dans les *jardins de infância* comme :

... la première étape de l'éducation de base vue comme partie d'une éducation qui durera toute la vie et complémentaire à l'éducation donnée par la famille, avec laquelle elle devrait établir une coopération étroite, afin d'encourager une éducation et un développement équilibré de l'enfant en ayant en vue son ou sa complète intégration dans la société en tant qu'individu autonome, libre et coopératif (Ministère de l'Éducation, Portugal, 1998, p. 24).

Selon cette perspective, aussi bien le foyer que les services de l'EAJE ont des rôles très importants à jouer dans les premières années de développement et d'apprentissage des enfants qui peuvent tirer bénéfice de ces deux mondes. Aujourd'hui, la plupart des enfants ont besoin d'accueil et d'éducation provenant d'autres que leurs parents, essentiellement parce que leurs parents travaillent ou étudient. En outre, beaucoup d'enfants grandissent dans des petites unités familiales pouvant consister en un unique adulte sans aucun frère ou sœur à la maison et peu d'enfants du même âge dans le voisinage immédiat. Beaucoup grandissent dans un environnement urbain qui les prive de leur liberté de mouvement. Les structures d'EAJE peuvent offrir un accueil pendant que les parents travaillent mais aussi un endroit où les enfants peuvent passer leurs premières années à socialiser et à apprendre grâce aux relations qu'ils nouent avec d'autres enfants et d'autres adultes. La plupart des pays reconnaissent que les services pour la petite enfance offrent la possibilité de déceler les enfants ayant des besoins spéciaux ou les enfants à risque, et d'intervenir aussitôt que possible afin de prévenir ou de réduire les difficultés ultérieures. Quand l'EAJE est vue comme relevant du domaine public, les services peuvent être considérés comme des points de rencontre entre familles et communauté, offrant un soutien social, où tant les enfants

que les adultes ont un intérêt et une « voix » à faire valoir dans les processus de décision. Par exemple, au Danemark :

Les aménagements devront satisfaire une exigence d'accueil et offrir un environnement éducatif stimulant pour l'enfant. Les établissements créent le cadre en coopération avec les enfants et leurs parents pour favoriser le développement, le bien-être et l'indépendance des enfants (Ministère des Affaires sociales du Danemark, 1997, p. 6).

Que les enfants soient chez eux ou dans un service organisé, l'EAJE peut aider les parents à stimuler le développement et l'apprentissage de leurs enfants. Un grand nombre de pays ont reconnu que des services flexibles pour les parents, tels que des centres, garderies où l'on peut passer sans prévenir, et des groupes d'éducation active peuvent s'avérer une aide importante pour les familles ayant de jeunes enfants et pour promouvoir la cohésion sociale.

Quels sont les objectifs des services d'EAJE ?

Les sociétés diffèrent également en fonction du degré d'importance qu'elles accordent à l'enfance en tant que période spéciale devant être appréciée en tant que telle ou comme préparation à l'avenir. Une conception commune veut que les enfants doivent être préparés à apprendre ou à entrer à l'école de telle sorte qu'ils puissent, en fin de compte, trouver leur place en tant que travailleurs dans une économie mondiale. Dans les pays où cette perspective est particulièrement répandue, les politiques et les services peuvent souligner l'importance d'expériences de qualité dans la petite enfance afin de préparer les enfants à réussir leur scolarité, leur vie professionnelle et leur vie en société. Dans ce contexte, il est nécessaire de compenser les handicaps que représentent pour les enfants les déficiences apparentes de leurs foyers. Des ressources peuvent être dirigées vers des enfants jugés « à risque » afin d'encourager leur capacité à devenir des individus autonome et autosuffisants, mais aussi pour prévenir pour la société les coûts potentiels de la dépendance envers l'aide sociale, la délinquance et autres problèmes sociaux. Bien qu'il s'agisse là d'objectifs importants à l'intérieur d'une vision éducative globale, il est important de tenir compte des points forts et des potentiels des enfants, ainsi que leurs faiblesses, et de prendre en compte, que ce soit dans les politiques ou les services, les intérêts des enfants.

Alors que certains pays ont orienté leurs programmes vers certains groupes, d'autres pays ont fait une priorité du droit de tous les jeunes enfants à une éducation de haute qualité dès leur plus jeune âge, indépendamment du statut socio-économique ou des origines ethniques. L'accès universel à l'EAJE est recherché comme moyen de promouvoir l'égalité des chances éducatives et de garantir que tous les enfants – et en particulier ceux qui ont des besoins spéciaux ou qui sont « en danger » d'échec scolaire – puissent avoir les conditions nécessaires pour être « prêts à apprendre » quand ils commencent l'école primaire. Que l'approche adoptée soit ciblée ou plus universelle, il y a la même concentration sur l'enfant comme investissement humain capital déterminant les objectifs des services d'EAJE. Quand l'EAJE s'attache tout d'abord à familiariser les enfants avec l'éducation préscolaire, il risque d'y avoir, provenant des programmes scolaires, des pressions incitant à enseigner très tôt certaines connaissances et compétences particulières, notamment la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul. On risque ainsi de négliger d'autres domaines importants de l'apprentissage et du développement précoces. L'acquisition des techniques de communication est un aspect essentiel

de l'EAJE, mais la manière de sensibiliser les enfants aux concepts de lecture et de calcul et de favoriser l'épanouissement est tout aussi importante. Grâce aux acquis dans le domaine de l'éducation préscolaire, on reconnaît désormais combien il importe de faire porter les efforts sur « l'enfant dans sa totalité » et d'encourager les nouvelles connaissances en matière de lecture et de calcul à l'intérieur d'un programme intégré (voir la section 3.6).

Une autre perspective consiste à voir dans l'enfance une phase importante de la vie en tant que telle. Selon le *Plan cadre* norvégien :

...l'enfance en tant que phase de la vie a une grande valeur intrinsèque et le temps libre des enfants, leur propre culture et leurs propres jeux sont fondamentalement importants (...) la nécessité d'un contrôle et d'une gestion du [barnehager] doit constamment être apprécié en fonction du besoin des enfants d'être des enfants en fonction de leurs propres prémisses et sur la base de leurs propres intérêts (Ministère des Affaires familiales et de l'Enfant, Norvège, 1996).

Sous l'effet des influences exercées, entre autres, par la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'Enfant et par la recherche sur la sociologie de l'enfance (James et Prout, 1990), les enfants sont de plus en plus considérés comme un groupe distinct dans la société. En tant que groupe, les enfants ont non seulement leur propre culture, mais aussi leurs propres droits et leur propre « voix ». L'EAJE offre aux enfants les possibilités de vivre dans la société de leurs pairs et des adultes et d'apprendre ce que signifie être un citoyen. En tant que jeunes citoyens, on s'attend à ce qu'ils fassent partie des communautés sociales et apprenantes que sont les établissements d'EAJE. Une fois encore, en accord avec la Convention des Nations-Unies, les pays soulignent le droit des enfants à exprimer leurs points de vue, à participer au choix et à la planification des activités ou, selon leur degré de maturité, à prendre part à l'évaluation des établissements qu'ils fréquentent.

Bien que le but principal de l'EAJE ne consiste pas à influencer sur les résultats de la vie scolaire et professionnelle ultérieure, cette conception de l'enfance reconnaît l'importance pour les enfants de posséder les compétences et les stratégies d'apprentissage dont ils auront besoin à l'école. De fait, comme le note le Rapport de base suédois, la *förskola* qui accueille les enfants en dessous de 6 ans :

... est construite sur l'idée que l'enfant est compétent et qu'il a de grandes ressources intérieures, qu'il [ou elle] est capable de formuler ses propres théories du monde, de découvrir et d'explorer son environnement immédiat et de prendre confiance dans ses propres capacités (Gunnarsson et al., 1999, p. 50).

Il est clair que les enfants sont des « apprenants » compétents dès la naissance. Étant donné que les enfants apprennent tout le temps et dans tous les aspects de la vie quotidienne, les divisions entre « accueil » et « éducation » n'ont plus de sens. Des efforts sont faits pour que tous les enfants aient accès à l'EAJE, en particulier les enfants ayant besoin d'un soutien spécial. La participation à l'EAJE est considérée comme cruciale, en particulier pour les enfants de groupes ethniques minoritaires, afin qu'ils soient exposés le plus tôt possible au langage et aux traditions du pays, de telle sorte qu'ils puissent faire partie de la société actuelle et ne souffrent pas d'exclusion sociale quand ils entrent à l'école, ou plus tard dans la vie. Même si l'on estime que les dispositions d'EAJE ont une valeur à long terme pour l'apprentissage et le bien-être des enfants, elles ne sont pas conçues spécifiquement pour préparer les enfants au futur. Dans les pays qui ont adopté cette conception de l'enfance, des traditions d'enseignement et d'apprentissage très différentes

**Considérer l'enfant
comme un apprenant
compétent.**

se sont développées dans l'EAJE et dans les écoles. Récemment, une collaboration plus étroite entre l'EAJE et les écoles s'est traduite par une influence pédagogique réciproque entre les deux secteurs (voir la section 3.3).

Il ne s'agit pas de présenter une fausse dichotomie entre le présent et le futur, entre l'enfant « tel qu'il est » et l'enfant « en devenir ». En fait, un nombre croissant de pays cherchent un équilibre entre la mise à disposition des chances qui permettront à l'enfant de réussir dans la prochaine étape de son éducation et à l'âge adulte et la valeur à donner aux établissements d'EAJE en tant que lieux où les enfants peuvent vivre leurs vies dans « l'ici et maintenant ». Il semble que si des pays choisis sent d'adopter une vision de l'enfant comme riche de possibilités et capable d'apprendre depuis la naissance et de voir dans l'enfance une étape importante en tant que telle, les services de l'EAJE peuvent s'occuper aussi bien du présent que du futur. C'est ce point de vue qui s'exprime dans le *Curriculum Framework for Children's Services* de Nouvelle-Galles du Sud en Australie :

Les enfants sont considérés comme des citoyens actuels dans la communauté. L'investissement dans la vie des enfants, dans leur apprentissage et leur développement, vient de ce qu'on les apprécie dans le présent, et non pas tant dans la perspective des retombées futures. Le vécu d'un enfant dans un service pour les enfants est à la fois la vie et la préparation à la vie (New South Wales Department of Community Services, 2000, p. 3).

Il y a tout lieu de croire que les établissements d'EAJE qui adoptent cette vue de l'enfant et de l'enfance poseront un défi aux enfants et leur donneront les moyens d'acquérir les capacités dont ils ont besoin pour participer à l'école, au travail et à la société d'une manière générale. Bien que la fonction première des services destinés à la petite enfance ne soit pas de les préparer à une scolarité formelle, les professionnels de la petite enfance reconnaissent qu'il leur incombe d'offrir aux enfants un éventail d'expériences appropriées leur permettant, quand ils entreront à l'école, d'être des apprenants capables, sûrs d'eux, flexibles et prêts à accueillir les possibilités et les relations nouvelles. Les services de la petite enfance peuvent donner à tous les enfants une base solide de telle sorte qu'ils soient bien équipés pour développer pleinement leur potentiel et jouer une part active et entière dans la collectivité et dans l'économie. Cette conception de l'enfant et de l'enfance pose des questions difficiles à l'école en lui demandant jusqu'à quel point elle est prête à accueillir des enfants qui sont des apprenants compétents. En fait, dès lors que l'on explore les rapports entre l'EAJE et l'école, on soulève des questions au sujet des deux systèmes, de leur point de vue sur l'enfance, l'apprentissage, le savoir, et de la nécessité de trouver de nouvelles optiques susceptibles de former la base d'un rapport d'égalité. En ce sens, les années de la petite enfance représentent une part fondamentale du processus continu de l'apprentissage tout au long de la vie.

Quelles sont les incidences pour les décideurs ?

Cette discussion illustre combien il est important de reconnaître les points de vue complexes et divers au sujet des jeunes enfants, des familles et des finalités de l'EAJE qui existent d'un pays à l'autre et à l'intérieur de chacun d'eux. Les conceptions sociales des enfants, de la famille et des buts de l'EAJE se reflètent dans la manière dont les systèmes d'EAJE sont envisagés et structurés. Elles peuvent pousser un pays à investir dans des systèmes pour la petite enfance intégrés et cohérents ou à accepter des arrangements fragmentaires. Elles ont également un impact sur la forme des services (par

exemple, dans des centres ou à domicile, formels ou informels) ou sur le fait qu'ils sont répartis selon l'âge ou indépendamment de l'âge, qu'ils sont privés ou publics. Les caractéristiques structurelles, à leur tour, déterminent l'élaboration et la mise en place des politiques et des pratiques pour les jeunes enfants. Ces questions seront explorées dans le reste du rapport.

Principaux sujets et développements politiques

Introduction

Au début du ^{xxi}^e siècle, l'éducation et la garde des jeunes enfants est fermement inscrite sur les agendas de politique nationale des 12 pays participant à l'examen thématique. Alors que dans certains pays, l'EAJE s'est vu accorder la priorité depuis plusieurs décennies, dans d'autres, un intérêt politique sans précédent pour les jeunes enfants et les familles a émergé dans les cinq dernières années, en partie pour rattraper la négligence passée. Dans les différents pays, nous avons pu voir un grand enthousiasme pour améliorer la politique et la pratique de la petite enfance, à tous les niveaux du système, les professionnels qui travaillent directement avec les jeunes enfants et leurs familles n'étant pas les derniers à le partager. Alimentée par des changements démographiques, économiques, politiques et sociaux majeurs discutés dans les chapitres précédents, cette récente lame de fond en terme d'attention politique a engendré plusieurs développements majeurs dans ce domaine parmi lesquels on notera une extension rapide des services pour la petite enfance, un intérêt accru concernant l'amélioration de la qualité, une attention à la cohérence et à l'intégration et des niveaux plus élevés d'investissements publics dans le système pris comme un tout.

Étant donné les changements importants et les développements survenus au cours de ces dernières années, il est grand temps de récapituler ce qui a été fait et de mesurer ce qui reste à faire dans le domaine de l'EAJE. A partir des rapports de base, des notes par pays et d'autres matériaux rassemblés au cours de l'examen, ce chapitre célèbre quelques unes des réussites dans les pays participants mais porte aussi à la considération des décideurs politiques des questions et des soucis importants. Pour soutenir et renforcer la politique de développement dans le domaine, une attention particulière est accordée aux stratégies destinées à améliorer la qualité, l'accès et la cohérence des politiques et des services. Spécifiquement, ce chapitre explore les sept tendances actuelles des politiques nationale mises en place dans les divers pays 1) étendre l'accès universel aux services ; 2) améliorer la qualité des services ; 3) promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services ; 4) explorer des stratégies pour assurer des investissements adéquats dans le système ; 5) améliorer la formation des personnels et les conditions de travail ; 6) développer les cadres pédagogiques appropriés pour les jeunes enfants ; et 7) engager les parents, les familles et les collectivités. Des informations supplémentaires sur les politiques de développement dans chacun des 12 pays peuvent être trouvées dans l'annexe 1.

Il est largement reconnu que les pays ont adopté des stratégies diverses de politique de développement dans ce domaine – stratégies qui sont profondément inscrites dans des contextes particuliers de valeurs et de croyances. Tenant compte de ceci, le rapport ne compare pas les approches des différents pays en termes de meilleures ou de pires, mais soulève les implications possibles des différents choix politiques pour les enfants, les familles et la société. De cette manière, une analyse des approches des différents pays à l'EAJE peut dessiner des options politiques et souligner les défis restant à l'attention future des décideurs politiques. Parmi les initiatives nombreuses et excitantes actuellement prises dans les 12 pays, une variété d'exemples ont été retenus pour leur pertinence d'un point de vue transnational, non pour leur potentiel de modèle mais comme inspiration à la réflexion et à la discussion dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne la manière d'améliorer l'éducation et l'accueil des jeunes enfants¹⁴.

14. Un large éventail d'initiatives menées actuellement dans le domaine de l'EAJE est décrit dans les rapports de base et les notes par pays.

Tableau 3.1. Terminologie et organisation des principales formes de services d'EAJE

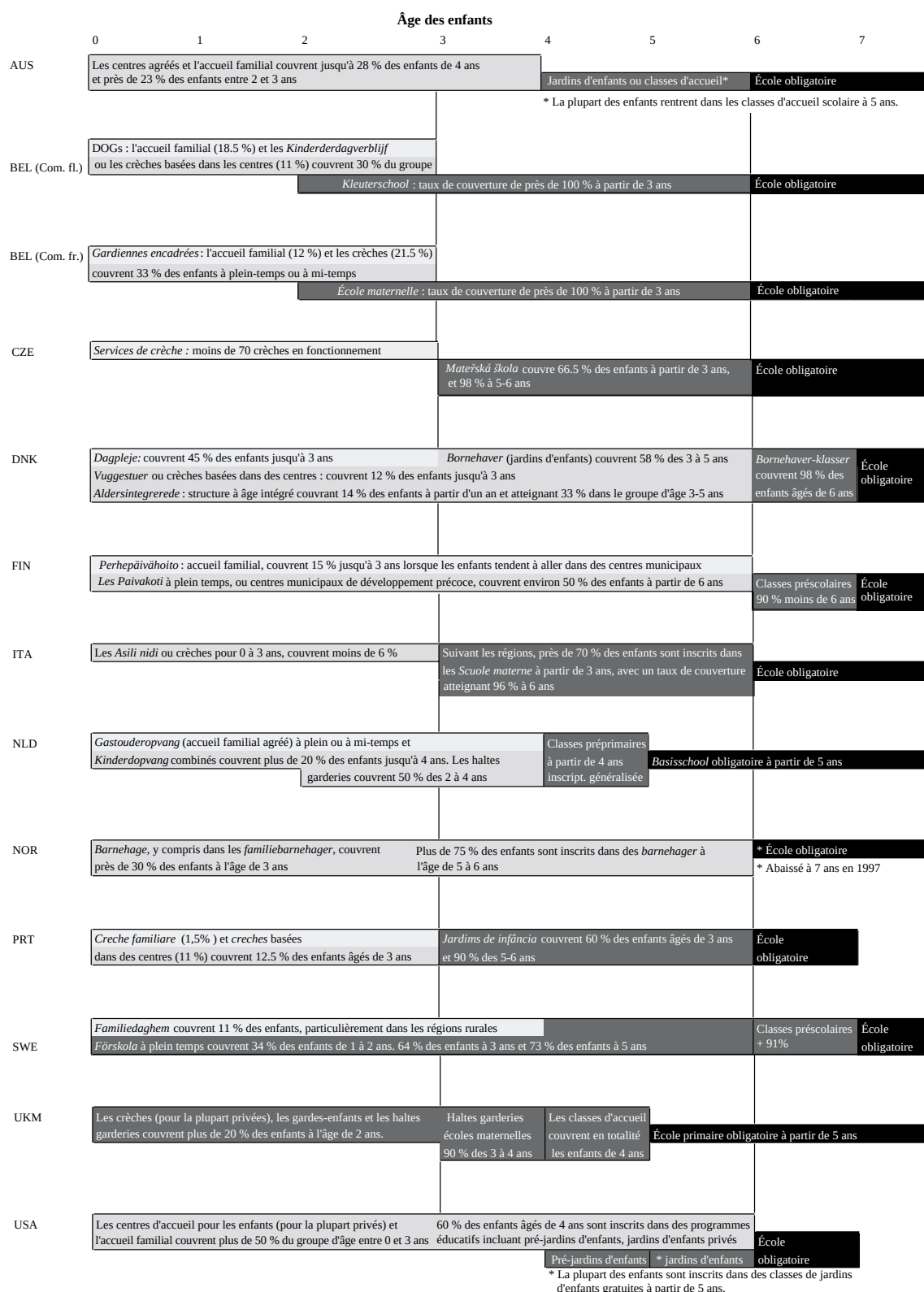
Pays	Désignation du service (terminologie française)	Structures	Tranche d'âge	Heures d'ouverture [#]	Autorités de tutelle (nationales)	Zones concernées	Âge de la scolarité obligatoire
AUS	Accueil de jour*, Accueil familial* (crèche familiale) Pré-scolaire	Centre Domicile prestataire	0-5 0-5 4-5	Temps plein Temps partiel	Aide sociale Éducation	Commonwealth États/Territoires	6
BEL - CFL	<i>Kinderdagverblijf</i> (centres pour nourrissons et tout petits) <i>Diensten voor opvanggezinnen</i> (DOGs) (accueil familial) <i>Kleuterschool</i> (école préprimaire)	École/centre Domicile prestataire	0-3 0-3 2,5-6	Temps plein Temps partiel	Aide sociale Éducation	Communauté	6
BEL - CFR	<i>Crèche</i> (centres pour nourrissons et tous petits) <i>Gardiennne encadrée</i> (accueil familial) <i>École maternelle</i> (école préprimaire)	École/centre Domicile prestataire	0-3 0-3 2,5-6	Temps plein Temps partiel	Aide sociale Éducation	Community	6
CZE	<i>Crèche</i> (centres pour nourrissons et tout petits) <i>Mateřská škola</i> (école préprimaire)	École/centre	0-3 3-6	Temps plein Temps plein	Santé/aide sociale Éducation	Local National et local	6
DNK	<i>Vuggestuer</i> (centres pour nourrissons et tout petits) <i>Aldersintegrerede</i> (centre à âges intégrés) <i>Børnehaver</i> (jardin d'enfants) <i>Dagplejer</i> (accueil familial) <i>Børnehaveklasser</i> (classe préprimaire)	École/centre Centre Centre Domicile prestataire École primaire	0,5-3 0,5-6+ 3-6 0,5-3 5/6-7	Temps plein Temps partiel	Aide sociale Éducation	National et local (principalement)	7
FIN	<i>Päiväkoti</i> (centre à âges intégrés) <i>Perhepäivähöito</i> (accueil familial) <i>6-vuotiaiden esiopetus</i> (classe pré-primaire)	Centre Domicile prestataire École/centre	0-7 0-7 6-7	Temps plein Temps partiel	Aide sociale Éducation	National et local	7
ITA	<i>Asilo nido</i> (centres pour nourrissons et tout petits) <i>Scuola materna</i> (école préprimaire)	Centre École/centre	0-3 3-6	Temps plein Variable	Santé/aide sociale Éducation	Local National	6
NLD	<i>Kinderopvang</i> (centre à âges intégrés) <i>Gastouderopvang</i> (accueil familial) <i>Peuterspeelzaal</i> (groupe récréatif) <i>Basischool</i> (école primaire)	Centre Domicile prestataire Centre École primaire	0-4 0-4 2-4 4+	Temps plein Temps partiel Temps partiel	Aide sociale Éducation	National et local (principalement)	5
NOR	<i>Barnehage</i> (centre à âges intégrés) <i>Familiebarnehage</i> (accueil familial)	Centre Domicile prestataire	0-6 0-6	Temps plein (et Temps partiel)	Affaires familiales et de l'enfance	National et local	6
PRT	<i>Crèche</i> (centres pour nourrissons et tout petits) <i>Crèche familiar</i> (accueil familial) <i>Jardim de infância</i> (jardin d'enfants/école primaire)	Centre Domicile prestataire École/centre	0-3 0-3 3-6	Temps plein Temps plein (variable)	Aide sociale Éducation/ Aide sociale	Regional et local National	6
SWE	<i>Förskola</i> (centre à âges intégrés) <i>Familiedaghem</i> (accueil familial) <i>Förskoleklass</i> (classe préprimaire)	Centre Domicile prestataire École primaire	0-6 0-6 6-7	Temps plein Temps plein Temps partiel	Éducation	National et local (principalement)	7
UKM	Crèche (pouponnière)* École maternelle Groupe récréatif pré-scolaire Garde-enfant Classe d'accueil (pas en Écosse)	Centre École Centre Domicile prestataire École primaire	0-5 3-5 2-5 0-5 4-5	Temps partiel Temps partiel Temps partiel (variable) Temps plein Temps plein	Éducation	National et local	5 en Grande-Bretagne 4 en Irlande du Nord
USA	Centre d'accueil pour jeunes enfants* Accueil familial* Head Start Pré-jardin Jardin d'enfants	Centre Domicile prestataire Centre École/centre	0-5 0-5 4-5 4-5 5-6	Temps plein Temps plein Temps partiel (variable) Temps partiel (variable) Temps partiel (variable)	Aide sociale Éducation	État de l'Union État de l'Union National et local État de l'Union État de l'Union	5-7 (selon les États)

Note : Dans plusieurs pays, l'accueil familial prend en charge les enfants d'âge scolaire pendant, avant et après les heures officielles d'école. Nous n'incluons pas ici d'autres formes de services hors environnement scolaire.

On considère que les prestations sont à temps plein lorsqu'il y a un minimum de 30 heures par semaine (Rostgaard et Fridberg, 1998). Les prestations qui couvrent une journée scolaire complète (moins de 30 heures par semaine) sont assimilées au temps partiel.

Sources : OCDE, Rapports de base ; Meyers et Gornick (2000) ; Kamerman (2000a) ; Oberhuemer et Ulich (1997) ; Rostgaard et Fridberg (1998).

Figure 3.1. Principaux arrangements institutionnels pour les prestations de l'EAJE



Source : Rapports de base de l'OCDE.

Légendes : Services de l'aide sociale ou familiaux
 Accueil familial
 Services dépendants du ministère de l'Éducation
 École primaire obligatoire et gratuite

3.1. Extension des services en vue d'un accès généralisé

Points principaux

- Améliorer l'accès à l'EAJE – la facilité avec laquelle les familles peuvent participer à l'EAJE – est une priorité politique dans tous les pays, bien que l'accent ne soit pas mis partout au même endroit et que les approches soient différentes. De plus en plus, les pays ouvrent les services à un accès *universel* – des services disponibles pour tous les enfants que les parents aimeraient y voir participer. Les pays s'efforcent également de permettre un accès *équitable*, c'est-à-dire une EAJE de qualité à un coût raisonnable répondant aux besoins divers des enfants et des familles, particulièrement à ceux des enfants qui ont le plus besoin d'une aide. L'accessibilité compte un certain nombre de dimensions incluant : disponibilité dans tous les secteurs (rural et urbain), coût raisonnable¹⁵, durée des activités pendant l'année et dans la journée, flexibilité, et disponibilité pour les divers groupes d'âge et pour les enfants ayant des besoins particuliers. Cette section présente certaines tendances et développements concernant l'accès aux services et leur niveau :
- L'âge type auquel les enfants feront la transition vers l'éducation primaire se situe entre 4 et 7 ans. L'âge de l'entrée à l'école a une influence sur la durée et la nature des structures d'accueil des enfants.
- Dans plusieurs pays, l'accès à l'EAJE est un droit statutaire à partir de 3 ans (et même plus jeune). La tendance, dans tous les pays, est de couvrir le groupe de 3 à 6 ans de telle sorte que tous les enfants aient au moins deux ans de services subventionnés gratuits avant qu'ils ne commencent la scolarité obligatoire.
- L'existence de services en dehors de l'école pour les enfants de parents qui travaillent n'est pas encore vu comme une priorité dans la plupart des pays de l'examen. Il y a pourtant une forte demande, ce qui laisse penser qu'il serait nécessaire de prendre en considération la conception, l'organisation et les besoins en main-d'œuvre pour ce type de service.
- La politique pour les moins de 3 ans est étroitement dépendante de la nature des arrangements existants en termes de congés parentaux. Bien qu'il y ait eu des efforts des gouvernements pour étendre les services et pour accroître l'intérêt éducationnel, il y a toujours des différences d'accès et de qualité pour les enfants de ce groupe d'âge.
- Des pays essayent de développer : a) des arrangements plus divers et plus flexibles tout en répondant aux variations régionales et locales dans l'accès et b) des stratégies pour intégrer les enfants ayant besoin d'un soutien spécial (c'est-à-dire les enfants de familles à bas revenus, les enfants ayant des besoins éducationnels spéciaux, les enfants issus de minorités ethniques, culturelles et linguistiques).

La relation entre l'âge de l'école obligatoire et l'EAJE

Il est courant, dans plusieurs pays, de commencer les classes dans l'école primaire avant l'âge de l'école obligatoire.

L'accès aux services d'EAJE et leur développement sont en partie déterminés par l'âge de scolarisation obligatoire. Il y a actuellement un débat sur le bon âge à partir duquel un enfant doit commencer l'école primaire. L'âge légal pour commencer l'éducation primaire varie entre 4 (Irlande du Nord) et 7 ans (Danemark, Finlande et Suède), et dans la plupart des pays de l'OCDE le passage à l'école obligatoire se fait à l'âge de 6 ans (voir tableau 3.1). Des enfants peuvent cependant aller à l'école primaire avant d'atteindre l'âge obligatoire,

15. La relation entre coût raisonnable et accès sera discuté plus en détail dans la section 3.4 consacrée au financement.

particulièrement dans les pays où les services d'EAJE pour les jeunes enfants sont demeurés relativement sous-développés, comparés à ceux d'autres pays de l'OCDE. Aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, l'âge légal est de 5 ans, mais il est de pratique courante que presque tous les jeunes enfants rentrent à l'école primaire sur une base volontaire dès l'âge de 4 ans¹⁶. En Grande-Bretagne, il y a eu quelques préoccupations sur l'opportunité d'un environnement éducatif pour les enfants de 4 ans dans les classes de réception où le ratio enfant/personnels peut atteindre 1:30. En Australie et aux États-Unis, de même, les écoles primaires accueillent couramment des enfants âgés de moins de 6 ans dans des classes préscolaires ou pré-maternelles.

En Italie et au Portugal, l'abaissement à 5 ans de l'âge de scolarisation obligatoire a été envisagé, puis rejeté, comme moyen de permettre l'accès à l'éducation d'enfants socialement désavantagés, en particulier ceux de groupes ethniques minoritaires. L'abaissement de l'âge de scolarisation est également une stratégie pour fournir plus de places à de jeunes enfants au sein de l'EAJE. En Norvège, lorsque les enfants âgés de 6 ans commencèrent à intégrer les écoles publiques gratuites, l'offre d'EAJE pour les enfants de moins de 6 ans augmenta de 20 000 places, dont certaines furent réattribuées aux enfants de 3 ans et 4 ans. Cependant, dans les pays ayant adopté une approche à l'EAJE obéissant aux lois du marché (par exemple, les États-Unis le Royaume-Uni), l'on se préoccupe de voir qu'à mesure où les enfants de 3 et de 4 ans rentrent dans l'éducation publique gratuite, le coût unitaire des services fournis aux très jeunes enfants augmente, ce qui restreint leurs possibilités d'un accès élargi.

Dans des pays où un très large éventail de services d'EAJE est disponible pour les enfants d'âge inférieur à celui de l'obligation scolaire, les enfants ont recours aux services scolaires plus tard, mais l'on assiste aujourd'hui à une évolution vers la norme européenne de 6 ans pour entamer une scolarisation formelle. Après trente ans de débat et d'expérimentation, la Norvège a abaissé son âge de scolarisation obligatoire à 6 ans en 1997. Dans le cadre de la réforme conjointe de l'EAJE et de l'école, les méthodes pédagogiques des quatre premières années ont été transformées pour assurer une transition graduelle de la petite enfance vers la scolarité formelle. Le Danemark et la Suède ont maintenu l'âge de scolarisation obligatoire à 7 ans, mais ils ont introduit le libre accès, sur la base du volontariat, au jardin d'enfant ou à des classes préscolaires (*børnehaveklasser* ; *förskoleklass*) au sein des écoles primaires pour les enfants âgés de 6 ans, ce qui constitue un pont entre l'EAJE et la scolarisation formelle. En pratique, presque tous les enfants entrent donc dans le système scolaire à l'âge de 6 ans. Depuis le mois d'août 2000, tous les enfants finlandais âgés de 6 ans ont le droit d'assister à des classes gratuites d'éducation préscolaire à mi-temps (*6-vuotiaiden esiopetus*) soit dans des centres d'accueil de jour, soit dans les écoles primaires, un changement de politique qui devrait assurer que le taux de couverture dépasse les 78 % actuels.

Tendances dans l'offre de services pour les enfants de 3 à 6 ans : vers un taux de couverture universel

La plupart des pays européens ont reconnu le rôle de l'État pour favoriser l'accès à tous les enfants de 3 à 6 ans. Offrir aux enfants la possibilité de

La tendance est à une scolarisation obligatoire à l'âge de 6 ans.

16. Aux Pays-Bas, la majorité parlementaire a accepté d'abaisser l'âge de l'école obligatoire à 4 ans et le gouvernement a donné son accord. Le changement de législation constitue la prochaine étape vers la mise en application.

Deux ans d'éducation gratuite et à mi-temps au sein de l'EAJE est devenu un standard dans la plupart des pays européens.

bénéficier au moins pendant deux ans d'une EAJE de haute qualité est considéré comme une stratégie permettant de promouvoir l'égalité des chances dans le domaine éducationnel avant le passage à la scolarité obligatoire. Dans ce but, tous les enfants ont légalement le droit d'accéder à des services *gratuits* en milieu scolaire à partir de l'âge de 30 mois en Belgique (Communautés flamande et française), de 3 ans en Italie¹⁷ et de 4 ans aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (voir tableau 3.2). Ces programmes à base éducationnelle sont considérés comme bons pour les enfants et sont largement appréciés par l'opinion. En effet, plus de 95 % des enfants bénéficient (voir figure 3.2¹⁸) de ces services indépendamment du revenu familial ou du statut de l'emploi. La plus grande partie de l'EAJE en milieu scolaire ne fonctionne pas pendant toute la journée de travail et beaucoup de parents travaillent en dehors des horaires habituels, ce qui soulève le problème de services complémentaires hors milieu scolaire (voir ci-dessous). Dans les pays où l'utilisation des services est presque complète, les développements récents ont eu peu de portée. D'autres pays sont parvenus à une remarquable augmentation des services. Le Portugal a rapidement étendu et augmenté ses investissements dans le réseau préscolaire – prestataires privés et publics – au cours de ces cinq dernières années afin de surmonter les inégalités d'accès existant depuis très longtemps et l'État entend aboutir à l'inscription généralisée de tous les enfants entre 3 et 6 ans. Entre 1996 et 1999, l'utilisation des services a fortement augmentée, de 57 à 72 %. De plus, pour encourager un taux de couverture complet dans l'année précédant la scolarisation obligatoire, le Portugal a introduit une séance quotidienne gratuite de cinq heures pour les enfants de 5 ans dans les *jardins de infância* (plus de 90 % de couverture).

Dans les pays nordiques, l'EAJE pendant toute la journée aide au développement des enfants et facilite l'emploi des parents.

Il y a eu un accroissement dans le taux de couverture au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède en partie comme conséquence de droits à l'EAJE récemment introduits. Les taux actuels pour les 3 à 6 ans varient d'environ 65 % en Finlande, plus de 70 % en Norvège et en Suède et jusqu'à presque 90 % au Danemark. Comme nous l'avons noté plus tôt, les inscriptions concernent la quasi-totalité des enfants âgés de 6 ans. Dans la mesure où les services offerts aux jeunes enfants ont été développés avec le double objectif de soutenir le développement de l'enfant et de promouvoir pour les hommes et les femmes l'égalité des chances dans la participation à la force de travail, la plupart des services fonctionnent toute la journée. Les parents payent une inscription, généralement proportionnelle à l'échelle des salaires. À l'exception de la Suède, ces services tombent sous une tutelle extérieure au système éducatif au niveau national, et sont fournis dans des centres et, moins fréquemment, dans la maison où se fait l'accueil familial¹⁹. L'accès à l'EAJE est un droit inscrit dans la législation du pays et couvre une tranche d'âge bien plus large que celle des enfants de 3 à 6 ans. En Finlande, les enfants de moins de

17. En Italie, l'éducation préprimaire n'est gratuite que dans les écoles municipales et nationales, non dans les écoles privées.

18. Ces statistiques devraient être prises avec prudence dans la mesure où elles font appel à une définition plus étroite de « l'éducation préprimaire » qui n'inclut pas les formes non-éducationnelles ou plus informelles de l'EAJE.

19. Spécifiquement, l'EAJE est placée sous la tutelle du ministère des Affaires sociales (Danemark, Finlande), du ministère des Affaires familiales et des enfants (Norvège) et du ministère de l'Éducation et de la Science (Suède). L'impact des tutelles administratives sur les politiques et les services sera discutée plus en détails dans une section ultérieure du rapport.

Tableau 3.2. Droits aux prestations de l'EAJE¹

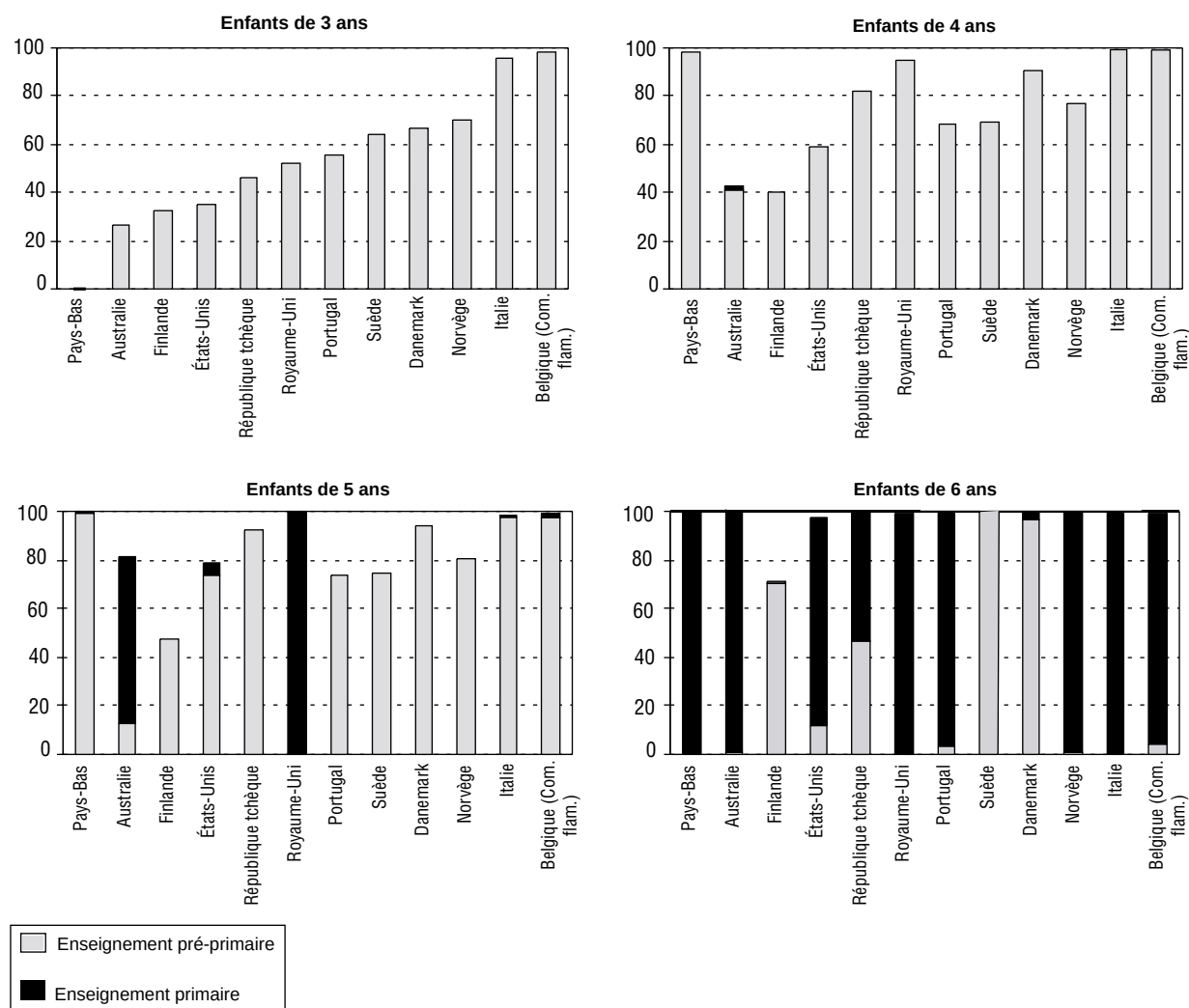
	Nature des droits	Âge des enfants couverts	Durée des droits ²	Gratuit ou avec contribution payante
AUS	– Pas de droit légal aux services pour les enfants de 0 à 4 ans. Child Care Benefit (Soutien à l'accueil des enfants) pour les familles ayant recours à un service agréé. – Pas de droit légal au préscolaire bien que la plupart des États offrent des services préscolaires gratuits ou presque gratuits pour les 4 et 5 ans.	4-6 ans		Gratuit (varie)
BEL (FL et FR)	– 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. – Droit légal au préscolaire universel de 2.5 à 6 ans.	2.5-6 ans	Plein-temps scolaire, avec quelques prestations hors milieu scolaire	Gratuit
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.	3-6 ans	Plein-temps	Contribution payante
DNK	– 87% des municipalités garantissent des places pour tous les enfants entre 1 et 5 ans. – Droit légal à une place dans des classes de jardins d'enfants gratuites au sein des écoles primaires. – Droit légal à une place au sein des services hors milieu scolaire.	0.5 à 6 ans 6-7 ans	Plein-temps Mi-temps Matin/après-midi	Contribution payante Gratuit Contribution payante
FIN	– Droit légal à une place dans les services d'EAJE basés dans des centres ou à domicile. – 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 hors milieu scolaire.	0-7 ans 6-7 ans	Plein-temps Mi-temps Matin/après-midi	Contribution payante Gratuit Contribution payante
ITA	– Pas de droit légal aux services pour les enfants de moins de 3 ans. – Droit légal à une place dans l'EAJE à base scolaire.	3-6 ans	Horaires scolaires or Plein-temps	Contribution payante Gratuit dans le public
NLD	– 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 dans l'école primaire à partir de 4 ans.	4-6 ans	Horaires scolaires	Gratuit
NOR	– Pas de droit légal aux services mais 80% d'inscriptions viennent d'être atteintes pour les enfants de plus de 4 ans et elles seront progressivement étendues à tous les enfants.	0-6 ans	Plein-temps	Contribution payante
PRT	– Pas de droit statutaire aux services pour les enfants de moins de 3 ans. – Droit légal à une inscription dans les <i>jardins</i> à partir de 5 ans qui sera étendue aux enfants de 4 ans l'an prochain.	5-6 ans	5 heures, 5 jours/semaine	Gratuit
SWE	– Obligation légale de fournir une place aux enfants de parents travaillant ou étudiant (sera étendue à tous les parents) à partir de 12 mois, dans les 3 mois. – Droit légal au préscolaire pour les enfants bilingues à partir de 3 ans. – Droit légal à une place dans une classe préscolaire gratuite au sein des écoles primaires, étendu progressivement dans la <i>förskola</i> pour les enfants de 4 et 5 ans.	1 à 12 ans 3-6 ans 6-7 ans	Plein-temps 3 heures, 5 jours/semaine 3 heures, 5 jours/semaine	Contribution payante Gratuit Gratuit
UKM	– Pas de droit légal pour les enfants de moins de 3 ans. – Droit légal à une place en école maternelle pour tous les enfants de 4 ans et certains âgés de 3 ans. Ce droit sera progressivement étendu à tous les enfants âgés de 3 ans.	4-5 ans	2.5 heures, 5 jours au minimum par semaine, souvent jusqu'à 6.5 heures	Gratuit
USA	– Pas de droit légal pour les enfants de 0 à 5 ans. – Deux États, ceux de Géorgie et New York, se sont engagés à fournir des services universels de pré-jardins d'enfants à tous les enfants âgés de 4 ans. Pré-jardins d'enfants pour les enfants à risque dans de nombreux États. – Plusieurs districts scolaires offrent des classes gratuites de jardins d'enfants à tous les enfants âgés de 5 ans comme une partie de la scolarisation primaire.	4-5 ans 5-6 ans	Mi-temps, trimestriel, (varie) Mi-temps, trimestriel, (varie)	Gratuit Gratuit

1. Ce tableau doit être lu en conjonction avec le tableau 2.2 sur les arrangements concernant les congés maternels et parentaux dans les 12 pays, ainsi qu'avec le tableau 3.1 qui fournit des informations sur les formes de prestations de l'EAJE disponibles pour les enfants avant l'âge d'obligation scolaire.

2. Fournit la durée minimum du droit légal. La durée réelle de participation peut être plus longue.

Source : Rapports de base de l'OCDE.

Figure 3.2. Taux nets de scolarisation par âge dans l'enseignement pré-primaire¹ et primaire, 1999 (%)



1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2001).

7 ans disposent du droit légal de bénéficier d'une EAJE financée sur fonds publics²⁰, et au Danemark les municipalités sont contraintes par la loi de répondre à la demande parentale locale. La Suède accorde actuellement le bénéfice de ces services à tous les enfants âgés entre 18 mois et 12 ans dont les parents travaillent ou étudient. Il y a une nouvelle proposition du gouvernement pour étendre ce droit de manière à inclure une place à temps partiel dans la *förskola* ou dans l'accueil familial de jour pour les enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental (à dater de 2001-2002). Signe

20. Le droit au service est en vigueur depuis 1990 pour les enfants de moins de 3 ans et depuis 1996 pour les enfants de 4 à 7 ans.

que l'orientation politique est en train de changer vers une approche plus universelle au droit à l'éducation, un nouveau projet de loi du gouvernement propose d'offrir une séance *gratuite* d'une demi-journée d'ici 2003 pour tous les enfants de 4 et de 5 ans (dont beaucoup participent déjà à l'EAJE). La Norvège n'a pas encore institué un droit juridique, mais un objectif politique a été fixé pour assurer en 2003 un accès universel à la *barnehager* pour tous les enfants de moins de 6 ans.

Des pays participant à l'examen, seule la République tchèque a connu une baisse de ses taux de couverture du fait des changements politiques, économiques et sociaux qui ont eu lieu au cours des dix dernières années (voir encadré 2.1). Le taux de couverture pour les enfants de 3 à 6 ans a baissé d'environ 96 % en 1989 à 86 % en 1999. La baisse des inscriptions a été liée au changement des attitudes vis-à-vis de l'emploi des femmes, de l'allongement de la durée du congé maternité à quatre ans et à la fermeture des jardins d'enfants dû au nombre moins important de jeunes enfants. Néanmoins, le taux de couverture reste élevé (98 %) à 5 ans et est communément perçu comme répondant aux besoins, à l'exception des régions avec des populations petites et dispersées d'enfants. Le ministère de l'Éducation a souligné le rôle important de la *materšská škola* comme partie du système éducatif et il y a des signes que les attitudes changent de nouveau : un plus grand nombre de femmes intègre le marché du travail et la participation aux jardins d'enfants augmente.

À l'opposé de la plupart des pays de l'OCDE, la politique en Australie, aux États-Unis et dans le Royaume-Uni n'a pas été basée sur la notion du droit universel à une place dans l'EAJE, en particulier pour les plus jeunes enfants. Jusqu'à présent, par exemple, l'accès à des services publics, au Royaume-Uni et aux États-Unis, a été limité aux familles à bas revenus ou bien à des enfants jugés « à risque »²¹. Même en faveur de ces groupes, l'accès n'est pas universel (par exemple, le programme *Head Start*, aux États-Unis ne prend en charge que 36 % des enfants susceptibles d'en bénéficier), et ne couvre souvent qu'une partie de la journée. Les parents qui sont en mesure de régler les contributions financières nécessaires à l'attribution de services ou qui reçoivent des subventions de leurs employeurs se trouvent bien placés pour accéder à des programmes de qualité dans un secteur privé dominant. De nombreuses familles à revenus bas – ou modestes – qui, d'une part, n'ont pas les moyens de faire face à des contributions financières élevées mais qui, de l'autre, gagnent plus qu'il n'est nécessaire pour bénéficier de services à financement public tendent à connaître de sérieuses difficultés d'accès. La situation dans ces pays se développe actuellement grâce à des subventions plus généreuses pour permettre aux familles à bas ou moyens revenus d'acheter l'EAJE sur le marché privé (voir section 3.4). Des approches plus universelles au sein du système éducatif gagnent aussi du terrain pour répondre à ces iniquités réelles ou potentielles.

Au Royaume-Uni, tous les enfants âgés de 4 ans ont depuis 1998 droit à une séance session gratuite (demi-journée) d'*école maternelle*. Ce droit sera bientôt étendu aux enfants âgés de 3 ans – en commençant par les zones désavantagées et en allant vers un accès universel aux services pour tous ceux qui le souhaitent d'ici 2004. En Australie et aux États-Unis, il se dessine égale-

Des changements contextuels ont mené à un déclin des inscriptions en République tchèque.

Des approches plus universelles au sein du système éducatif gagnent du terrain en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

21. En Australie, les enfants à risque et les enfants de familles où les parents travaillent bénéficient d'un accès prioritaire aux services approuvés par le *Child Care Benefit*.

ment des tendances à un accès universel à l'offre de services en faveur des enfants âgés de 4 ans, sous les auspices du système éducatif et à travers des initiatives promues par les États. En Australie, la plupart des États et des territoires visent au service universel d'une place à temps partiel dans le préscolaire pour tous les enfants de 4 ans, et presque tous les enfants, à 5 ans, commencent l'école par une année préparatoire²². Aux États-Unis, où presque tous les enfants de 5 ans vont au jardin d'enfants à l'intérieur du système scolaire officiel, le nombre de programmes de *pré-jardin d'enfants* financés par l'État pour les enfants de 3 à 4 ans a augmenté dans de fortes proportions (Schulman *et al.*, 1999). Comme *Head Start*, la plupart de ces programmes visent des enfants présentant un risque d'échec scolaire ultérieur. Deux États – New York et la Géorgie – ont lancé des initiatives de *pré-jardin d'enfants* universel pour tous les enfants de 4 ans indépendamment des revenus familiaux.

En somme, la tendance entre les différents pays est d'offrir au moins deux ans de services gratuits, souvent au sein du système éducatif. Les pays qui ne sont pas encore parvenus à une couverture universelle de cette classe d'âge y voient une priorité, bien qu'en Australie et aux États-Unis l'attention se soit essentiellement portée sur les enfants âgés de 4 ans. Dans le cas des États-Unis, on a mis la priorité sur les enfants jugés « à risque ». Dans certains des pays nordiques, il y a une tendance vers une orientation éducationnelle plus universelle, continuant aussi à répondre aux besoins de parents qui travaillent et d'enfants à risque. Il y a une reconnaissance, dans le système éducatif, mais moindre qu'auparavant, du rôle joué par l'offre de services afin d'apporter un soutien aux parents qui travaillent, et la plupart des services universels ne fonctionnent pas pendant toute la journée de travail.

Services offerts hors milieu scolaire : nécessité de les améliorer et d'en étendre la portée

Les services hors milieu scolaire n'ont reçu qu'une attention limitée dans la plupart des pays.

À l'exception des pays nordiques et de la République tchèque, où les services d'EAJE disponibles toute la journée constituent la norme, les heures d'ouverture de l'EAJE ou de la toute première éducation primaire ne correspondent pas aux horaires complets de la journée de travail. Comme l'école ou les services préscolaires peuvent se terminer dès le début de l'après-midi, de nombreux jeunes enfants passent une partie importante de leurs journées au sein de services hors milieu scolaire, d'ordinaire côte à côte avec des enfants d'un âge scolaire plus avancé. De plus, la plupart des programmes d'EAJE basés en milieu scolaire sont fermés pendant les vacances d'été et d'autres moments où les parents travaillent. Jusque récemment, les services hors milieu scolaire n'avaient pas reçu beaucoup d'attention dans la plupart des pays. Ils sont, le plus souvent, assez peu réglementés et il y a tout un éventail de services différents pour lesquels peu de statistiques ou de sources d'information existent. Les services hors milieu scolaire peuvent avoir lieu entre les murs de l'école, dans des centres d'âges intégrés ou dans la maison où est fourni l'accueil familial. Dans la plupart des pays, les services hors milieu scolaire prennent la forme de services fournis au coup par coup dans les locaux scolaires, avant et après les heures de classe, et parfois pendant l'heure du déjeuner. Dans certains pays (par exemple, l'Australie, la Belgique, le Portu-

22. De nombreuses juridictions acceptent que des enfants plus jeunes puissent fréquenter le secteur préscolaire mais les places ne sont pas nécessairement garanties.

gal, le Royaume-Uni), des associations à but lucratif ou non lucratifs (par exemple, les parents) assurent le fonctionnement des programmes en dehors des heures d'école soit dans des écoles, soit dans des installations séparées avec des groupes d'âge mixtes. En général, les services sont gratuits et le personnel tend à être moins qualifié que le personnel dans d'autres services pour la petite enfance.

Pour le moment, la Suède et le Danemark sont les seuls pays qui offrent suffisamment de places pour satisfaire la demande et qui emploient un personnel formé à l'université ou ayant un niveau d'éducation plus élevé. La Suède est le seul pays où les enfants en dessous de 12 ans aient un droit légalement reconnu à cette forme juridique de services. Cependant, il y a plusieurs initiatives nationales récentes pour étendre et améliorer les services hors milieu scolaire. Le gouvernement britannique a encouragé le développement de services hors milieu scolaire en ayant recours au *New Opportunities Fund* (Fondation pour de nouvelles opportunités) et à d'autres sources de financement pour les écoles, les autorités locales et d'autres organisations²³. Aux Pays-Bas, le gouvernement a augmenté les investissements pour stimuler l'expansion (le taux actuel de couverture est de 5 % pour les enfants de 4 à 7 ans) et tous les règlements concernant la qualité de l'EAJE dans le domaine de l'aide sociale, y compris la qualification des personnels, s'appliquent aussi aux services hors milieu scolaire. Au Portugal, les services hors milieu scolaire sont élargis, en particulier dans les zones socialement prioritaires, afin de favoriser l'intégration des groupes marginalisés. Aux États-Unis, le programme *Head Start* lance une initiative importante, en partenariat avec d'autres programmes pour la petite enfance et d'autres sources de financement, pour étendre les services à plein temps et ouverts pendant toute l'année.

Des débats ont actuellement lieu dans plusieurs pays (par exemple, en Belgique et en Finlande) pour décider si les services hors milieu scolaire devraient être offerts dans les locaux scolaires, dans des centres à âges intégrés ou dans des garderies de type familial, bien qu'il paraisse se dessiner une tendance à adopter des dispositifs basés sur les locaux scolaires pour des raisons pratiques et de coût. En tant que forme la plus nouvelle et la moins bien établie d'offre de services, le rôle des services hors milieu scolaire est souvent confus et ambigu. Ces services se trouvent souvent en position de faiblesse en termes de financement, des personnels et même d'accès à des locaux et à des matériaux, ce qui soulève des questions sur les objectifs des services offerts hors milieu scolaire et sur leurs rapports avec les écoles et d'autres services. La crainte existe que les services hors milieu scolaire ne deviennent une extension des activités scolaires (au travers par exemple des clubs de lecture et de mathématiques, qui peuvent être utile à certains jeunes enfants), au détriment des activités de développement, récréatives ou de loisirs. Pour ces raisons, certains pays mettent l'accent sur les différences entre le temps passé hors milieu scolaire et celui voué à l'éducation et à l'école, cependant que dans d'autres pays de nouvelles relations de travail et de nouvelles manières de travailler se développent entre services présco-

Il faut explorer les relations entre les services hors milieu scolaire, les écoles et les autres services.

23. Au Royaume-Uni, le *New opportunities Fund* s'est vu attribuer des fonds de lancement totalisant 45 millions de livres sterling pour des services hors milieu scolaire. 220 millions de livres sterling sont disponibles au Royaume-Uni pour la période 1999-2003. En 2000, il y avait 4 400 clubs hors milieu scolaire en Angleterre, contre 350 en 1992.

lares, scolaires et hors milieu scolaire pour fournir des services à journée pleine et à âge intégré en faveur des jeunes enfants (voir section 3.3).

Enfants de moins de 3 ans : offrir plus que du soutien aux parents qui travaillent

Dans la plupart des pays, il y a peu de données nationales collectées sur l'EAJE pour les enfants en dessous de 3 ans, partiellement à cause du grand nombre de services privés et d'arrangements informels pour ce groupe d'âge et partiellement à cause des responsabilités régionales et locales pour ces services. Les rapports par pays pour l'examen thématique montrent que la demande d'EAJE pour les enfants de moins de 3 ans est significativement plus importante que le nombre de places disponibles dans la plupart des pays, même ceux qui accordent des congés parentaux longs. Les services pour les nourrissons et les tout petits sont fournis essentiellement dans des centres et dans les maisons de l'accueil familial (crèches familiales) qui, tous, exigent une participation financière des parents. La figure 3.1 présente les données disponibles sur les services en faveur des enfants de moins de 3 ans dans les pays participant à l'examen thématique²⁴.

L'aide parentale et les arrangements informels ont prédominé mais sont sous pression.

Malgré le développement de services formels pour les nourrissons et les tout petits, les parents continuent bien souvent à compter sur une combinaison où l'on organise ses heures de travail et où l'on s'arrange de manière informelle et ce dans de nombreux pays, y compris l'Australie, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Apparemment, il n'y a que dans les pays nordiques où des services formels l'emportent après la période de congé parental. Alors que les arrangements informels ont une importance continue dans la plupart des pays, on note qu'ils sont en déclin dans d'autres pays, y compris les États-Unis, l'Italie et le Portugal. Il y a aussi des variations dans l'utilisation que font les familles des arrangements formels et informels. Les groupes socio-économiques plus favorisés tendent à compter davantage sur les services formels que leurs homologues des groupes socio-économiques plus défavorisés, notamment les parents d'immigrants ou originaires de minorités ethniques. Bien que, dans le passé, les arrangements informels aient joué dans tous les pays un rôle significatif, ils se trouvent sous une pression croissante en tant que formes traditionnelles de soutien familial – y compris les grands-mères qui bien souvent sont elles-mêmes dans la vie active et ne sont plus disponibles pour s'occuper des enfants. Le moindre recours à des arrangements informels dans certains pays laisse penser que quand un système de qualité, avec des services abordables, existe, la préférence accordée aux parents ou à des arrangements informels diminue.

La politique d'EAJE est étroitement liée aux arrangements de congés parentaux existants et aux conceptions sociales sur l'éducation des enfants.

La nature et la disponibilité des congés maternels et parentaux rémunérés et flexibles sont étroitement liées à la politique et aux services en faveur des enfants de moins de 3 ans et reflètent des points de vue sociaux sur les jeunes enfants et leur éducation et accueil. Il y a quatre approches différentes aux politiques pour les moins de 3 ans :

- Au Danemark et en Suède, la politique est de soutenir l'emploi des parents, après un congé parental comparativement bien rémunéré d'environ 6 à 12 mois. Une place dans les services d'EAJE à finance-

24. La politique de congé parental a un rôle important à jouer pour réduire la demande de services pour les nourrissons, de telle sorte que les statistiques d'inscription pour les enfants d'un à 3 ans reflètent mieux les tendances réelles.

ment public à partir de la fin des congés parentaux est garantie, sur la base d'une participation financière proportionnelle aux revenus de la famille. Peu de nourrissons participent à l'EAJE avant la fin de cette période de congé.

- L'objectif politique explicite en Finlande et en Norvège est de permettre le choix parental : les congés parentaux ou les allocations en espèces permettent à un des parents, habituellement la mère, de demeurer hors de la force de travail pour prendre soin de son enfant jusqu'à l'âge de 2 ou 3 ans, tandis que l'offre de services en faveur des enfants de moins de 3 ans se trouve également subventionnée. En Finlande, cette possibilité de choix se trouve renforcée par un droit statutaire à l'EAJE et par des listes d'attente de moins en moins longues, alors qu'en Norvège la priorité politique est de trouver une solution à la pénurie de services pour les enfants en dessous de 3 ans.
- La politique dans la République tchèque est de favoriser les parents (c'est-à-dire les mères) s'occupant de leurs enfants à la maison pendant trois ans ou plus, avec quelques rares alternatives bénéficiant d'un soutien public²⁵. Par exemple, depuis que les congés parentaux rémunérés ont été étendus de quatre ans en République tchèque, le nombre de *crèches* publiques – qui prenait en charge 20 % des enfants en 1989 – est tombé à 67 unités sous la tutelle du ministère de la Santé (prenant en charge environ 1 900 enfants en 2000).

La politique généralement promue soutient l'idée que la garde pour les enfants en dessous de 3 ans doit être *essentiellement* l'affaire des familles, avec une aide éventuelle du gouvernement. Il y a une période de congé parental statutaire rémunéré (Italie, Portugal, Royaume-Uni) ou non rémunéré (Australie, États-Unis) et un faible niveau de services financés par le secteur public. Tant la Belgique (Communautés flamande et française)²⁶ que les Pays-Bas ont combiné des congés courts et bien rémunérés avec un niveau modéré de services subventionnés par l'État. Toutefois, l'accès aux services pour les nourrissons et les tout petits n'est pas un droit dans ces pays.

En conséquence de ces conceptions sociétales différentes sur le rôle des parents et les besoins des très jeunes enfants, il y a des variations significatives de niveau et de qualité dans les services pour les nourrissons et les tout petits. Dans tous les pays, le taux de couverture est, pour eux, inférieur à celui des enfants de 3 à 6 ans. C'est au Danemark, en Finlande et en Suède, pays ayant une longue histoire de soutien 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 en dessous de 3 ans sont les plus développés. La Belgique (Communautés flamande et française) répond aux besoins d'environ 30 % des enfants de moins de 30 mois. 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, pour accroître l'accès à une EAJE de qualité pour aider aussi l'emploi maternel et les enfants à risque. En

L'accès limité à des services abordables et de qualité pour les nourrissons et les tout petits est un sujet de préoccupation.

25. Ce but est également poursuivi dans deux pays qui n'ont pas participé à l'examen : l'Autriche et l'Allemagne.

26. Dans la mesure où 85 % des enfants vont à l'école préprimaire dès l'âge de 30 mois en Belgique, les services pour les nourrissons et les tout petits concernent essentiellement les enfants en dessous de cet âge.

conséquence des récentes mesures incitatives aux Pays-Bas, par exemple, 20 % des enfants de moins de 4 ans ont maintenant une place dans l'EAJE en plus des 50 % des enfants de 2 à 4 ans qui utilisent à mi-temps les haltes garderies. Par contraste, dans les pays où les services financés par le secteur public en faveur des enfants en dessous de 3 ans sont limités, la plupart des parents qui travaillent doivent, soit chercher des solutions sur le marché privé, où la capacité de payer détermine l'accessibilité, soit compter sur des arrangements informels avec la famille, des amis et des voisins. Aux États-Unis, l'absence de congé parental payé et le niveau limité des investissements publics dans les services signifie qu'un grand nombre de parents ayant des revenus faibles ou moyens doivent se battre pour trouver des solutions de qualité financièrement envisageables pour des enfants dès l'âge de six semaines. En 2000, presque 60 % des Américaines ayant des enfants de moins d'un an travaillaient (Ministère américain du Travail, Bureau des statistiques sur le travail, 2000).

La demande pour des services formels peut augmenter avec une plus grande attention portée à ses objectifs plus larges.

Dans la plupart des pays, la politique en faveur des enfants de moins de 3 ans conçoit toujours l'élargissement des services comme une aide nécessaire à l'emploi maternel dans une économie forte plutôt que comme un service public qui peut bénéficier aux parents comme aux enfants. Comme nous l'avons noté dans le chapitre 2, il y a des signes que le concept de services pour les enfants de moins de 3 ans s'élargit, passant de la notion de « garde d'enfants » à celle de soutien en faveur des parents qui travaillent ou qui sont défavorisés, jusqu'à inclure des objectifs éducationnels, d'égalité entre les sexes, d'intégration sociale et de soutien familial. En Italie, par exemple, de récentes propositions gouvernementales dépeignent la mutation dans la notion de *l'asilo nido*, qui passe d'un service « à la demande individuelle » à « un service social et éducationnel d'intérêt public ». Dans d'autres pays, également, il y a un intérêt de plus en plus grand concernant le rôle éducationnel de ces services pour les jeunes enfants, qui se trouve corroboré par les recherches montrant que les trois premières années de la vie humaine sont extrêmement importantes pour fixer les attitudes et les modèles de pensée (Shore, 1997). En outre, l'accent a été mis sur l'offre de services flexibles – à plein temps, à temps partiel, dans des garderies horaires ou des groupes récréatifs – pour le bénéfice des enfants et l'aide des parents, que ceux-ci travaillent ou pas. Cette approche plus universelle et de plus grande portée peut contribuer à mettre les services pour les moins de 3 ans dans le domaine public et à obtenir l'attention et les investissements publics si nécessaires.

Diversité et flexibilité plus grandes contre variations régionales et locales dans l'accès

Le choix parental constitue l'objectif de nombreux pays.

L'accès à l'EAJE est aussi fonction de la mesure dans laquelle les parents, qu'ils travaillent ou pas, peuvent organiser l'éducation et l'accueil de leurs enfants de sorte à satisfaire les besoins individuels de leurs familles et que situation de celle-ci soit prise en compte. Dans certains pays, il y a une offre de services très étendue et un taux élevé de couverture mais les services disponibles sont eux-mêmes uniformes et de portée limitée et en conséquence peu susceptible de satisfaire ceux qui sont contraints à des heures de fréquentation irrégulières ou voudraient des heures d'ouverture plus longues. Ceci tend à être le cas pour les services en faveur des enfants se basant sur le système scolaire. Dans d'autres pays, l'offre de services est fragmentée mais il y a un grand nombre de variations et d'innovations. Cette diversité peut, ou

non, répondre aux besoins des familles. Un changement vers une approche plus consumériste a eu pour effet d'insister davantage sur la flexibilité des programmes et le choix parental dans des pays tels que l'Australie, le Danemark, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

En réalité, les coûts, l'endroit, l'âge de l'enfant et les horaires de travail des parents peuvent réduire le choix parental. Par exemple, la crèche familiale (accueil familial) est la forme dominante de services pour les enfants de moins de 3 ans en Finlande, au Danemark, dans la Communauté flamande de Belgique, aux États-Unis et dans les zones rurales de nombreux pays. Ceci peut en partie refléter les préférences parentales pour davantage d'arrangements de type familial, pour des groupes plus petits et d'âge mixte, et pour des horaires flexibles, ou cela peut être un choix déterminé par des considérations de coûts. S'il faut traiter la crèche familiale comme une alternative réelle aux services basés dans des centres, on doit accorder son attention aux travailleurs qui y reçoivent des salaires, une formation et des avantages sociaux plus faibles que ceux des personnels du centre (Kamerman, 2000a). De plus, il y a un manque de places et un besoin croissant pour des services qui s'adaptent aux horaires longs ou irréguliers de présence des enfants, dans la mesure où de nombreux parents (jusqu'à 30 % dans certains pays) travaillent les soirées, les fins de semaine et changent d'horaires. Alors que des pays se battent pour avoir des services plus flexibles et mieux adaptés aux horaires des parents, une autre question se pose : le but est-il de faire en sorte que ces services répondent aux horaires longs et irréguliers des parents ou bien ne faudrait-il pas que le marché soutienne davantage les parents qui souhaitent passer plus de temps avec leurs enfants ? Bref, une question clef pour la pratique politique de l'EAJE est soulevée : quelle approche répond le mieux aux intérêts du jeune enfant ?

Avec la tendance à la décentralisation des responsabilités en matière de services sociaux et éducationnels, il y a de très grandes variations au sein même des pays dans l'accès à l'offre de services et en ce qui concerne leurs niveaux, suivant les municipalités et les régions concernées (par exemple, en Italie, aux Pays-Bas et en Norvège). Cela paraît être tout particulièrement le cas pour les services en faveur d'enfants de moins de 3 ans et pour les offres de services hors milieu scolaire. Ces deux formes d'EAJE relèvent habituellement de la responsabilité des autorités régionales ou locales, qui peuvent différer dans leur volonté ou leur capacité de financer ces services (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a). Ces différences peuvent également refléter des variations dans les besoins et les préférences des parents selon les régions géographiques concernées. Les témoignages provenant des examens du Royaume-Uni et des États-Unis suggèrent que les approches inspirées par les idéologies de marché ont contribué à une croissance inégale des services. En particulier, le soutien apporté à l'EAJE par l'intermédiaire de subventions à la demande a conduit à des pénuries dans les régions à bas revenus, dans lesquelles les opérateurs privés et à but non lucratif trouvent difficile de survivre. Il y a également des variations dans l'accès aux services entre zones urbaines et zones rurales, qui concernent la plupart des pays. Les barrières qui s'opposent à un accès équitable en zone rurale incluent la dispersion des communautés, le faible niveau de la demande en raison d'une densité démographique réduite, l'insuffisance des transports, le manque de bâtiments appropriés, et la difficulté à trouver un personnel qualifié. Des financements ciblés en faveur des services existants, l'intégration des services d'EAJE avec les installations de l'école publique, le

Le coût, le lieu, l'âge des enfants et les heures de travail des parents peuvent être des facteurs de contrainte sur le choix parental.

L'amélioration de l'accès pour les bas revenus et les zones rurales constitue, en particulier, le défi commun.

recours à des instituteurs itinérants et à des services mobiles, et l'accueil familial (crèches familiales) sont parmi les alternatives aux structures pour de petits groupes d'enfants. Ces stratégies ont été explorées dans des pays tels que l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Norvège, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni.

Stratégies pour promouvoir l'inclusion

Les questions de l'origine ethnique, de la culture, et des handicaps ont été examinées avec beaucoup d'attention et de soin dans divers pays, conduisant à des approches différentes dans la mesure où des enfants et des familles dont les origines tout comme les besoins sont très divers ont pu accéder aux programmes et aux politiques appliqués. Dans la plupart des cas, les pays ont choisi d'adopter une approche universelle en accueillant tous les enfants au sein des structures d'EAJE, tout en accordant une attention particulière à ceux ayant besoin de mesures spéciales de soutien au sein de ces services normaux, et en les faisant bénéficier de ressources exceptionnelles. L'incorporation des enfants ayant *des besoins spéciaux d'éducation* dans les programmes pour la petite enfance est un objectif important pour tous les pays relevant de l'examen. Les enfants peuvent avoir des *besoins spéciaux d'éducation* liés à des handicaps physiques, mentaux ou moteurs, à des difficultés d'assimilation ou à d'autres facteurs socio-économiques, linguistiques ou culturels. L'article 23 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant confirme le droit de ces enfants à jouir en toute plénitude d'une vie décente et à participer activement à la vie collective d'une manière normale et confiante. Les analyses montrent que 15 à 20 % des enfants ont des besoins spéciaux d'éducation à un moment ou un autre de leur scolarité, bien que peu de pays, à l'exception des Pays-Bas et des États-Unis, financent à tout moment de tels niveaux de besoins spéciaux d'éducation (OCDE, 1999d). Une intervention précoce a pour but de renforcer aussi rapidement que possible le développement sensori-moteur, émotionnel, social et cognitif des enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation, dans la mesure où une intervention préventive est souvent plus efficace que des mesures de réadaptation à un âge plus avancé.

L'amalgame est l'approche la plus favorisée pour des enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation.

La plupart des pays favorisent l'amalgame des jeunes enfants ayant des handicaps physiques, mentaux ou des difficultés d'assimilation au sein des services d'EAJE, s'il apparaît que ce soit la meilleure solution pour l'enfant. Dans plusieurs pays (par exemple, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède), il y a une politique consciente pour assurer que ces enfants soient prioritaires dans les inscriptions et que des ressources additionnelles soient allouées pour réduire les ratios enfants/personnels et pour apporter une attention plus individualisée et fournir des personnels spécialisés. Avant les années 80, ces activités étaient menées, presque exclusivement dans de nombreux pays, par les services de santé. Qui plus est, d'importants progrès ont été fait ces dernières années dans la législation et le droit à l'intégration (voir encadré 3.1).

Des changements structurels dans les systèmes d'EAJE...

Il reste toutefois de grands défis à relever, puisque l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation exige non seulement une meilleure attitude publique envers le handicap et l'infirmité mais également des changements structurels dans l'organisation des systèmes d'EAJE. Une difficulté que l'on rencontre dans plusieurs pays tient à la différence entre *cadres légaux et politiques* dans l'EAJE du secteur public et du secteur privé,

Encadré 3.1. L'éducation spécialisée aux États-Unis

Le gouvernement fédéral américain a joué pendant longtemps un rôle de leader dans le traitement des questions d'accès et d'équité concernant l'éducation spécialisée. Ce rôle dans l'éducation de jeunes enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation a commencé au cours des années 60 par le soutien qu'il a offert aux enseignants s'occupant d'enfants ayant des difficultés d'élocution. En 1975, les services en faveur des enfants ayant des besoins spéciaux ont été étendus par l'entremise de l'*Education for All Handicapped Children Act* (Public Law 94-142), la Loi sur l'éducation de tous les enfants handicapés, revue en 1997 sous le *Individual with Disabilities Education Act*, la Loi sur l'éducation des handicapés (IDEA). Suivant les dispositions de cette loi, les états reçoivent des fonds du gouvernement fédéral pour contribuer à l'éducation de tous ceux ayant des besoins spéciaux entre 3 et 21 ans. L'un des programmes relevant du fond IDEA – celui des aides en faveur des nourrissons et des tout petits – peut être utilisé pour mettre en œuvre des services d'intervention précoces à l'échelle de tout l'état en faveur des enfants de moins de 3 ans et de leurs familles. Récemment, le *Department of Health and Human Services* des États-Unis (ministère américain de la Santé et des Services sociaux) a établi le *Map to Inclusive Child Care*, une Carte de l'ensemble des prestations en faveur de l'enfance, programme qui fournira en tant que de besoin un soutien à l'ensemble des 50 États de l'Union et au District de Columbia lors de leur mise en place de plans à l'échelle de tout l'état pour inclure les enfants ayant des besoins spéciaux dans divers programmes d'EAJE.

En outre, le droit des parents à participer de manière active dans les processus de décision relatifs aux services éducatifs en faveur de leurs enfants est clairement établi. Les parents doivent être intégrés dans le développement du Plan éducatif individuel (PEI) de l'enfant, qui établit les buts et les objectifs pour les enfants entre 3 et 5 ans. Les familles ayant des enfants âgés de 0 à 2 ans doivent disposer d'un Plan individuel de services familiaux (PISF), prévu pour s'appuyer sur les points forts de chaque famille et pour fournir les soutiens nécessaires en sorte que chaque jeune enfant bénéficiant des services de l'éducation spécialisée dispose de soutiens et de services adéquats. La législation prévoit également des programmes spécifiques pour enseigner aux parents quels sont leurs droits, en mettant en place un réseau de centres parentaux d'information et de formation à travers tous les États-Unis.

Les jeunes enfants souffrant d'handicaps sont décelés par des services médicaux, des psychiatres et les équipes étudiant le comportement des enfants dans le cadre des districts scolaires, et sont si nécessaire orientés vers les services les plus appropriés. La loi impose le placement dans « l'environnement le moins restrictif », et exige qu'autant que possible les enfants souffrant d'handicaps bénéficient de soutiens et de services au sein d'environnements naturels avec les autres enfants, et non au sein de structures séparées. Dans la plupart des États, les personnels des programmes collectifs et les gardiens d'enfants à domicile sont encouragés à faire normalement inscrire les enfants à besoins spéciaux, et la plupart trouvent l'expérience bénéfique non seulement pour ces enfants mais pour tous les enfants participant au programme. Les programmes Head Start (Partir en tête), en particulier, offrent des services de santé et psychiatriques aux enfants et aux familles qui en relèvent, et 13 % des enfants inscrits souffrent d'handicaps.

puisque seul le secteur public est légalement tenu d'accepter les enfants handicapés. En Australie, la loi *Commonwealth Disability Discrimination Act* de 1992 s'applique au secteur privé comme au secteur public et rend illégale la discrimination dans la fourniture de biens, de services ou d'installations envers les gens qui ont ou pourraient avoir un handicap. Même avec des politiques et une législation fortes, une discrimination *de facto* peut apparaître en raison de l'incapacité de payer pour des services adéquats en faveur des jeunes enfants ou d'y avoir accès dans laquelle se trouvent les parents à revenus faibles ayant des enfants à besoins spéciaux.

Afin de briser les vieilles divisions (et disparités de financement) entre éducation spécialisée et générale, les pays ont essayé de développer de nouveaux modèles de financement. La décentralisation du financement de l'éducation a été vue comme une aide dans la mesure où les municipalités tendent, dans

de nombreux pays, à regrouper les services éducatifs, sociaux et de santé. Aux Pays-Bas, des allocations par tête sont données directement aux centres d'EAJE et aux écoles dans lesquels des enfants à besoins spéciaux d'éducation sont inscrits. L'intégration des enfants avec des besoins spéciaux d'éducation demande une *organisation et une gestion des structures de l'EAJE*, en particulier l'adaptation des installations aux besoins des enfants handicapés et une organisation plus flexible de la dimension des groupes et des salles pouvant se prêter à l'accueil d'enfants ayant des handicaps pour les séances spéciales dont ils auraient besoin. De la même manière, l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation demande une *approche pédagogique et un programme d'études* spéciaux : une planification et un enseignement plus intensif des équipes, des programmes plus flexibles et une gestion prudente des activités.

...et un travail individualisé avec les enfants sont nécessaires pour soutenir l'inclusion.

Le personnel doit s'adapter constamment aux exigences d'apprentissage formulées individuellement par les enfants. Afin de parvenir aux buts que les enfants peuvent atteindre de manière réaliste, des plans éducationnels individuels (PEI) – déterminés par les enfants, les parents et les enseignants ensemble – sont formulés et mis en place (par exemple, en Finlande, dans la Communauté flamande de Belgique et aux États-Unis). *Des taux de personnel* – enseignants et assistants – doivent, par nécessité être plus élevés pour les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation et une *formation spéciale* est nécessaire, facteur faisant toujours un obstacle à l'intégration dans certains pays. En Finlande et en Italie, des personnels spécialement formés assurent une formation sur le lieu de travail à leurs collègues non spécialisés. *L'implication des parents* est désirable dans tous les programmes pour les très jeunes enfants, mais tout particulièrement dans les programmes concernant les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation. Finalement, les centres d'EAJE qui accueillent les enfants ayant des handicaps ou d'autres besoins spéciaux d'éducation mettent en place des *accords de coopération et des activités avec les agences communautaires des services sociaux et de santé*, une activité qui demande de l'expertise et un grand investissement de temps.

Des initiatives réussies appuient l'inclusion, tout en respectant les différences ethniques, culturelles et linguistiques...

À mesure que les sociétés deviennent de plus en plus hétérogènes, on reconnaît de manière croissante la nécessité de promouvoir la sensibilité ethnique et culturelle, d'apprécier la valeur de la diversité linguistique et de créer des environnements pour l'apprentissage respectant les différentes origines des enfants et des familles. Les programmes d'études de l'école primaire dans la plupart des pays reflètent le langage, les valeurs et les attitudes générales de la société, et l'on peut s'inquiéter de ce que les enfants issus de minorités ethniques ou de groupes linguistiques et qui ne participent pas à l'EAJE puissent se trouver désavantagés quand ils commencent l'école. D'un autre côté, la plupart des pays reconnaissent le rôle de l'EAJE dans l'accroissement des occasions éducationnelles en faveur de ceux qui courent le risque d'exclusion sociale, tout particulièrement les enfants de familles pauvres ou d'origine immigrée. En conséquence, de nombreux pays offrent une aide additionnelle aux familles ou aux zones qui ont besoin d'un soutien spécial pour permettre l'accès à l'EAJE, y compris la Belgique (Communautés flamande et française), les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. En Australie, au Danemark, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède, des « assistants bilingues » travaillent en milieu préscolaire avec les enfants nouvellement immigrés et leurs parents pour les aider à renforcer leur langue d'origine et à développer leur compétence dans la langue du pays d'accueil. D'autres pays, y compris la Belgique (Communautés flamande et française), le Danemark et

les Pays-Bas, favorisent l'immersion linguistique et la formation dans la langue nationale.

Malgré tous ces efforts, les enfants d'immigrés ou d'origines ethniques minoritaires sont souvent sous-représentés dans les services normaux d'EAJE. Leur faible taux d'inscription peut être en partie lié aux faibles taux d'emploi maternel au sein de ces groupes socio-économiques. En outre, on peut se heurter ici à divers types de traditions concernant l'éducation des enfants et beaucoup de nouveaux immigrés ne partagent pas l'idée que de tous jeunes enfants puissent passer une grande partie de la journée hors de leur foyer. Les recherches effectuées montrent que les réfugiés apprécient l'éducation et les soins en faveur de leurs enfants, mais n'ont trop souvent qu'une connaissance limitée des services disponibles et sont réticents à s'informer auprès de sources gouvernementales locales et nationales (Joseph Rowntree Foundation, 1995 ; Rutter et Hyder, 1998). Une maîtrise insuffisante de la langue du pays d'accueil et le manque de services d'interprétariat peuvent être aussi des barrières empêchant l'accès des enfants aux services d'EAJE. Une approche des programmes qui ne prend pas en compte les diversités culturelles, ethniques et linguistiques peut empêcher divers groupes d'enfants de pleinement bénéficier de l'EAJE. Afin de pouvoir fournir un accès à des services appropriés, il semble que des ressources additionnelles soient nécessaires pour développer des stratégies de communication exhaustives (par exemple, des matériaux établis dans différentes langues, des services d'interprétariat), un travail exploratoire de la part de travailleurs sociaux, des approches multiculturelles et non discriminatoires dans l'établissement des programmes, une formation complémentaire des personnels et l'emploi de personnels issus des communautés en question, et enfin un soutien à long terme en faveur de l'acquisition du langage tant pour les enfants que pour leurs parents.

Afin de faire tomber ces barrières, quelques pays (le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède) ont piloté des programmes d'une demi-journée sur la culture et la langue comme une part importante des activités pédagogiques, car ils sont vus non seulement en raison de leur importance pour aider au développement des aptitudes linguistiques de l'enfant, mais aussi pour stimuler leur développement social et émotionnel. Ces programmes intègrent les parents et sont liés aux services et institutions communautaires, y compris les écoles et les services de santé. Ils emploient souvent du personnel appartenant à la communauté où ils sont appliqués pour aider à construire des ponts au dessus des divisions de langue et de culture (voir encadré 3.2). Les parents tendent à rechercher des services qui valorisent et respectent leurs propres cultures et usages. A titre d'exemple, le gouvernement hollandais aide des groupes récréatifs (haltes garderies) qui coopèrent avec les écoles primaires pour les enfants de 2 à 3 ans de familles à risque ou de minorités ethniques²⁷. En Australie, aussi, il y a un certain nombre de services spéciaux destinés aux Aborigènes et insulaires du détroit de Torres (AIDT) où les services locaux d'EAJE ne sont pas disponibles ou pas adéquats. A titre d'exemple, les Services multi-fonctionnels aborigènes (SMFA) financés par le Commonwealth et dont le fonctionnement est assuré par les AIDT offrent des

***...bien que de
nombreuses barrières
demeurent.***

27. Les chercheurs hollandais estiment que 90 % des parents turcs et 56 % des parents marocains aimeraient que leurs enfants aillent dans un groupe récréatif (halte-garderie) en particulier s'il est connecté à une école primaire.

Encadré 3.2. Enfants d'immigrés dans l'EAJE de la Communauté flamande de Belgique

Dans la Communauté flamande de Belgique, un programme innovateur – Jalons vers la qualité par l'égalité (JQE) – est centré sur les femmes et les enfants des communautés ethniquement minoritaires. Le projet, basé à Louvain, indique comment les considérations courantes sur un accueil de jeunes enfants de qualité excluent le plus généralement la voix des femmes immigrées ou ethniquement différentes. Les femmes de la première, seconde ou même troisième génération d'origine immigrée se sentent probablement exclues des discussions sur l'accueil des enfants pour de nombreuses raisons. Elles ont souvent quitté très tôt l'école, ont peu de chances d'avoir un emploi (sauf de manière informelle), et leurs enfants sont ceux qui auront le moins de chances de bénéficier d'une forme subventionnée d'accueil. En bref, les enfants et les familles les plus vulnérables sont ceux qui ont le plus de chances de ne pas bénéficier des services ou de trouver que les services auxquels ils ont accès sont insensibles à leurs besoins.

Le projet JQE vise à reconceptualiser les services d'EAJE en faveur des besoins particuliers, des coutumes ou des diversités linguistiques des enfants appartenant aux minorités ethniques. Un programme de formation et d'emploi des femmes immigrées a été établi. Après deux ans, 25 femmes immigrées ont obtenu la qualification d'employées à l'accueil d'enfants, parmi lesquelles 17 ont trouvé des emplois permanents dans des crèches. Des modules sur l'éducation, la formation, le tutorat et la supervision concernant des questions multiculturelles et multi-ethniques ont été également offerts aux crèches participant au programme. Ce travail s'est avéré complexe et a constitué un véritable défi. Suivant les responsables du projet JQE : « Travailler de manière interculturelle implique d'avoir affaire à toutes sortes de préjugés, de valeurs et de normes ».

Parmi les ressources dont le JQE a fait bénéficier le grand public et la communauté des employés de l'EAJE figure un CD-ROM, *Respect pour l'altérité dans les lieux d'accueil des jeunes enfants*, et un site web sur l'altérité et l'éducation des jeunes enfants (<http://www.decet.org>). Cette production fournit de nombreux exemples pratiques et utiles sur la manière de traiter toute une gamme de questions multiraciales. Le CD-ROM comprend un survol théorique et des textes de référence ; des exemples de procédures de recrutement et de sélection ; des renseignements sur la mise en place d'une équipe multiculturelle et l'étude de cas spécifiques de discrimination et comment y faire face. Il comprend aussi des exemples d'ouvrages multiculturels, un guide musical multiculturel qui inclut des berceuses et une introduction à la connaissance de divers instruments de musique. Il s'y trouve aussi de nombreux exemples de jouets multiculturels et d'autres éléments utilisables en milieu scolaire.

services flexibles pour les enfants y compris un accueil prolongé, des groupes récréatifs (haltes-garderies), un accueil en dehors des horaires scolaires, un accueil pendant les vacances scolaires et des programmes culturels.

Bien que ces défis semblent être formidables, il y a de très bonnes raisons, autres que le respect pour les droits humains les plus élémentaires des enfants et des parents, de décider en faveur de l'intégration. Selon la série d'études menées par le CERI (OCDE, 1999d), les arrangements intégratifs sont, en définitive, moins onéreux que le maintien de deux systèmes séparés : système général et système spécial. À part la nature préventive d'une intervention précoce les conséquences pédagogiques de l'intégration des enfants ayant des BSE est évidente. L'inclusion de divers groupes d'enfants renforce certains buts des programmes de la petite enfance, c'est-à-dire, offrir aux jeunes enfants l'expérience de la vie en commun et de la solidarité ; se concentrer sur les besoins individuels et les modes d'apprentissage de chaque enfant ; et amorcer, de manière optimum, le cycle de l'engagement parental dans l'éducation des enfants.

3.2. Améliorer la qualité de l'offre de services

Points principaux

Après l'élargissement de l'accès aux services, l'amélioration de la qualité de l'EAJE figure en tête des priorités politiques dans les pays membres de l'OCDE. La plupart des recherches récentes soulignent que la qualité des services fournis est un facteur important au cours des premières années de la vie. Les enfants qui bénéficient de soins et d'une éducation de qualité élevée au cours de leurs premières années montrent des capacités cognitives et d'expression linguistique supérieures à ceux qui ont subi des dispositifs de moindre qualité (Bowman *et al.*, 2000 ; Groupe de travail sur le coût, la qualité et les résultats des enfants [CQCO], 1995, 1999 ; NICHD, 1997). Les enfants subissant des programmes de mauvaise qualité sont promis à des difficultés dans l'expression linguistique et dans leur développement social et comportemental (Whitebook *et al.*, 1989). Cependant, la qualité est souvent considérée comme un instrument de mesure relatif et non universel dans les systèmes propres à la petite enfance (Dahlberg *et al.*, 1999). Les variations entre pays dépendent énormément des conceptions que les diverses sociétés se font de la petite enfance et des objectifs qu'elles formulent (ou qu'implicitement elles retiennent) à l'intention des jeunes enfants. Au sein même des pays, il peut y avoir une grande diversité de critères et d'objectifs pour tout ce qui concerne les enfants et leur éducation entre populations urbaines et rurales, à travers la diversité de contextes socio-économiques ou multiculturels, entre parents et personnels, et même entre ministères. La première partie de cette section examinera comment la qualité est définie, mesurée et assurée. Puis des questions en terme de qualité, à partir de l'examen, et des stratégies pour améliorer la qualité de l'EAJE seront identifiées²⁸.

- La définition de la qualité varie considérablement entre parties prenantes et à travers les divers pays. Bien que des lignes directrices nationales concernant la qualité soient nécessaires, elles doivent être assez larges pour permettre la mise en place de structures individuelles répondant aux besoins de développement et aux capacités d'apprentissage des enfants.
- Il existe beaucoup d'éléments communs dans la définition de la qualité entre les pays, en particulier pour les services concernant les enfants à partir de 3 ans. La plupart des pays se concentrent sur des aspects structurels similaires de la qualité (par exemple, les ratios enfants/personnels, dimension du groupe, les conditions des installations, la formation des personnels), qui tendent à être plus faibles pour les services destinés aux nourrissons et aux tout petits.
- Pour mesurer la qualité des programmes, certains pays ont recours à des échelles standardisées d'observation et à des mesures d'estimation des enfants. D'autres pays préfèrent co-définir les buts et les objectifs du programme à l'échelle locale, en engageant une série de parties prenantes dans le processus.
- La responsabilité pour garantir la qualité tend à être partagée entre inspecteurs extérieurs, conseillers pédagogiques, personnels et parents (et occasionnellement enfants). Il y a une tendance vers une auto-évaluation validée de l'extérieur pour promouvoir une réflexion continue et une amélioration de la qualité.
- Les grandes préoccupations sur la qualité ayant émergé au cours de l'examen sont les suivantes : le manque de cohérence et de coordination des politiques et des services d'EAJE ; le statut peu gratifiant et le manque de formation dans le domaine de l'aide sociale ; les standards inférieurs des services pour les enfants de moins de 3 ans et la tendance pour les enfants venant des familles à faibles revenus à avoir des services moins bons.

28. La section ne traite pas de la qualité pédagogique des programmes, qui est examinée dans la section 3.6 ci-dessous.

- Les gouvernements entendent promouvoir une meilleure qualité par : des documents cadres et une direction guidée par des objectifs ; des standards et des accréditations volontaires ; la circulation de la recherche et de l'information ; l'utilisation judicieuse des financements spéciaux ; l'aide technique à la gestion locale ; l'élévation du statut et du niveau de formation du personnel ; l'encouragement à l'auto-évaluation et à la recherche sur des mesures pratiques et l'établissement d'un système d'équilibre démocratique des pouvoirs, ce qui suppose la participation des parents.

Comment la qualité est-elle définie ?

Les conceptions de la qualité varient selon les pays et les différentes parties prenantes...

Les conceptions de la qualité varient selon les pays et suivant les priorités, les visions et les perspectives des différentes parties prenantes – autorités gouvernementales nationales et locales, parents, enfants, employeurs et prestataires de services. Par exemple, les parents attacheront souvent du prix à des aspects de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants qui ne coïncideront pas nécessairement avec les objectifs prioritaires des responsables officiels, tandis que les instituteurs de l'enseignement primaire et les employés de l'EAJE auront parfois des vues très différentes sur ce qu'ils espèrent que l'EAJE apportera aux enfants. De même, les enfants, si cela leur était demandé, exprimeraient leur opinion sur ce que doit être la qualité, et à certains âges ils mettraient la possibilité de se faire un ami ou la maîtrise de capacités propres à l'enfance bien au dessus des préoccupations éducationnelles des parents ou des instituteurs.

Un courant de la recherche récente a analysé la qualité à un niveau bien plus global, en explorant combien les définitions de la qualité varient d'un milieu, d'une culture ou d'un pays à l'autre (Moss et Pence, 1994 ; Dahlberg *et al.*, 1999). Une prémisse de cette recherche est que les variations dans les notions de qualité découlent de l'existence de représentations et de constructions sociales différentes concernant l'enfance et la société. De ce point de vue, les politiques d'EAJE et la qualité des services fournis sont profondément marquées par les hypothèses sous-jacentes au sujet de l'enfance et de l'éducation. Que signifie l'enfance dans la société examinée ? Comment les jeunes enfants doivent-ils être élevés et éduqués ? Quels sont les objectifs de l'éducation et de la garde, des institutions concernant la petite enfance ? Quelles sont les fonctions des personnels s'occupant des jeunes enfants ? Par exemple, Carlina Rinaldi, de Reggio Emilia, a déclaré : « Un point nous paraît fondamental et basique : l'image des enfants. La pierre angulaire de notre expérience, fondée sur la pratique, la théorie et la recherche, est l'image d'enfants enrichis, forts et puissants » (Edwards *et al.*, 1993, p. 102). Cette conception ressort par rapport à la notion d'une éducation *tabula rasa* dans laquelle les enfants sont considérés comme des récipients vides qui devraient être remplis le plus tôt possible avec des connaissances. Un tel contraste révèle la nécessité pour les décideurs de devenir conscients des types de constructions nationales ou culturelles sur l'enfance, et de leur impact sur les indicateurs de la qualité mis en avant par les différentes parties prenantes.

...et une telle variabilité impose d'être attentif et sensible au contexte.

En outre, les définitions nationales de la qualité sont déterminées par les facteurs politiques et économiques qui actionnent les systèmes d'EAJE, les statuts socio-économiques et la culture de la famille, l'âge de l'enfant et les opinions concernant le rôle des gouvernements et de l'assistance sociale

(Bush et Phillips, 1996). Pour toutes ces raisons, les études transnationales sur la qualité exigent une sensibilité à des situations nationales et culturelles différentes, dans la mesure où les hypothèses sur lesquelles les politiques de la famille et de l'enfance sont fondées varient profondément d'un pays à l'autre. Au sein même des différents pays, une sensibilité au contexte est également nécessaire, en particulier lorsqu'on définit les objectifs et les standards nationaux de la qualité. Des résultats définis de manière très générale permettent aux structures d'EAJE de répondre aux besoins globaux des jeunes enfants dont elles prennent soin. À l'opposé, des objectifs de qualité détaillés, à orientation théorique et conçus en ayant à l'esprit des enfants des classes moyennes peuvent sous-estimer la variabilité qui est très répandue parmi les très jeunes enfants, et négliger les besoins de développement d'enfants pour qui des dispositifs spéciaux de soutien sont nécessaires, tels que les enfants de groupes à faibles revenus, d'immigrés et de minorités ethniques. Une orientation doit être trouvée qui permette aux services d'EAJE de poursuivre des objectifs de qualité tout en répondant aux besoins réels des enfants, y compris ceux qui peuvent facilement acquérir des compétences et des aptitudes cognitives avancées.

Un accord substantiel existe, cependant, dans la plupart des pays participant à l'examen, sur l'idée d'une EAJE de qualité dont les enfants à partir de 3 à 4 ans devraient bénéficier. L'Australie, la Belgique (Communautés flamande et française), les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni ont développé l'EAJE pour cette classe d'âge en partant d'un modèle basé sur l'éducation, y compris des choix politiques clairs, des buts éducatifs reconnus et un accord sur le rôle de l'institution préscolaire et des enseignants. Dans la section 3.6 ci-dessous, les objectifs éducationnels pour cette classe d'âge sont discutés en termes :

- *des objectifs ou des résultats généraux*, par exemple le bien-être, la citoyenneté, la préparation à l'école ;
- *des objectifs dans des domaines de développement spécifiques*, par exemple le développement physique et socio-émotionnel ;
- *des domaines d'apprentissage et concernant des matières*, par exemple les aptitudes au langage et à la communication, l'art, l'émergence de l'écriture et de la lecture, etc.

Ces objectifs généraux sont partagés, tout particulièrement en ce qui concerne les enfants se rapprochant de l'année d'entrée à l'école primaire. En outre, les programmes éducatifs de la Belgique, des États-Unis, de l'Italie et du Royaume-Uni définissent les aptitudes que les enfants devraient, en principe, avoir maîtrisé avant leur entrée dans l'école primaire. Lorsqu'elle se trouve jugée par rapport à l'objectif de préparation à l'école, la qualité dans le secteur préscolaire apparaît généralement bonne, car son but est clair et peut être divisé en objectifs et indicateurs utilisés pour l'évaluation et le contrôle. Cependant, dans quelques cas, le coût peut être élevé pour de jeunes enfants, comme le suggère la recherche effectuée par Sylva et Wiltshire (1993). Quand il commence trop tôt, l'enseignement formalisé peut porter atteinte au concept que les jeunes enfants ont d'eux-mêmes, menant à l'anxiété, à une faible estime de soi-même et à de médiocres résultats dans la lecture et l'écriture au sein de l'école primaire, tout particulièrement dans le domaine de la lecture.

Les pays qui ont une forte tradition d'intégration de l'éducation et de l'accueil – le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède – ont une concep-

***La plupart des pays
ont des objectifs
communs pour les
enfants entre 3 et
6 ans...***

tion plus large de la petite enfance et ne veulent pas assimiler l'institution pour petits enfants à un modèle de type scolaire. 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 l'enfant individuel, qui est généralement interprété comme étant d'apprendre à vivre en société et de partager les valeurs fondamentales de cette société, y compris le respect de l'autonomie et de l'indépendance. Les évaluations de la qualité tendent à mettre l'accent sur la qualité de vie au sein de l'institution et le développement social de l'enfant (par exemple, le bien-être et l'amitié). Une plus grande attention est portée sur ce que la municipalité ou les prestataires de services peuvent offrir à la petite enfance, plutôt que sur une évaluation comparative des résultats des enfants. La croyance qu'il y a un temps pour l'enfance qui ne pourra jamais être revécu est très forte. Cependant, quelques difficultés dans le passage à l'école primaire ont été notées. Pour cette raison, l'on insiste davantage dans l'EAJE des pays nordiques sur une offre d'environnements favorables à l'émergence de la lecture et de l'écriture chez les jeunes enfants et sur un travail de groupe focalisé.

...mais le consensus est moindre sur les objectifs d'un EAJE de qualité pour de plus jeunes enfants.

Pour les enfants plus jeunes, les conceptions de la qualité sont bien plus diverses. Dans les systèmes pour la petite enfance plus intégrés (par exemple, Danemark, Finlande, Norvège, Suède), la politique tend à être plus consistante au sein de *tout* le groupe d'âge de la petite enfance. Les conceptions fondamentales sur les jeunes enfants, les familles et les objectifs de l'EAJE (voir section 2.2) sont élaborées dans des documents d'orientation politique et au sein d'un cadre « programmatique » d'où découlent des objectifs généraux faisant l'objet d'une mise en place dans des services locaux en faveur des enfants de la naissance à 6 ou 7 ans. Le contrôle et l'évaluation de ces objectifs ont lieu régulièrement, bien que, comme nous l'indiquerons plus loin, ils soient effectués d'une manière assez différente de celle par laquelle on mesure les résultats et procède aux évaluations dans d'autres pays. La transition vers l'école est de plus en plus un processus dual développé en collaboration entre l'EAJE et les structures de l'école primaire. Cette collaboration conduit fréquemment à une influence mutuelle, c'est-à-dire à une meilleure focalisation sur les objectifs et les résultats au sein des structures d'EAJE et à des approches pédagogiques plus appropriées dans les premières classes de l'école primaire.

Dans la plupart des pays, la responsabilité envers l'éducation et l'accueil des jeunes enfants se trouve divisée entre ministères et partagée à des niveaux administratifs différents, et l'offre de services peut inclure un vaste secteur privé plus ou moins vaguement réglementé. Dans le passé, la politique était souvent formulée en supposant en général un accueil familial, et les services pour les très jeunes enfants ont été organisés suivant un modèle médicalisé ou d'aide sociale pour ceux dont les familles n'étaient pas en mesure d'assurer un accueil complet. En conséquence, de larges divergences sont apparues dans les objectifs retenus pour les services selon les secteurs, y compris dans les profils, la formation et l'homologation des personnels²⁹. Même encore aujourd'hui, dans la plupart des pays, les services en faveur des enfants de moins de 3 ans restent sous-financés, et ne sont pas pleinement

29. Ceci peut ne pas être nécessairement la conséquence d'un système divisé. Des orientations politiques claires caractérisent les services d'accueil des jeunes enfants en Belgique et dans beaucoup de municipalités italiennes.

reconnus comme formant partie des services éducationnels et de développement humain auxquels tous les jeunes enfants ont droit. Ces services peuvent être principalement considérés comme des moyens de faciliter une plus grande participation des femmes au marché du travail ou comme celui de faciliter l'intégration sociale des enfants désavantagés et des fils et filles d'immigrés. En bref, le manque de coordination politique peut rendre difficile le maintien de standards élevés de qualité de manière systématique à travers toute l'étendue des services en faveur de la petite enfance. En même temps, plusieurs exemples de collaboration sectorielle dirigée par des services gouvernementaux émergent, comme il est souligné plus loin dans la section 3.3.

Quelles sont les conditions de la qualité au sein d'un système ?

Bien que les définitions de la qualité ne fassent pas l'unanimité à l'échelle internationale ou même nationale voire communautaire, il y a un consensus général entre les chercheurs sur le fait que certains apports contribuent à des résultats positifs à court et à long terme pour les enfants. Au niveau *systémique*, ces conditions incluent : des niveaux adéquats d'investissement ; des politiques coordonnées et des cadres régulateurs ; des structures de gestion coordonnées et efficaces ; des niveaux adéquats de formation professionnelle et des conditions de travail correctes ; des cadres pédagogiques et autres lignes directrices ; et un système régulier de gestion s'appuyant sur une base de données fiable (voir encadré 3.3). En traitant la question de la qualité dans son ensemble, beaucoup de pays verront également certains aspects, tels que l'équité et le respect de la diversité (exprimé dans l'éligibilité et les politiques de personnel), comme constituant des conditions d'un système de qualité.

Au niveau du *programme*, d'autres critères de qualité peuvent être identifiés ; par exemple, une durée et une intensité suffisantes des programmes ; des groupes d'enfants correctement constitués dans leur composition et leur dimension ; une bonne proportion entre le nombre des adultes et celui des enfants et des facteurs liés à la conception physique des arrangements tels que la qualité des environnements intérieur et extérieur³⁰. Certaines de ces variables sont facilement mesurables et constituent la base des réglementations, bien que les pays établissent des standards et des priorités différents suivant les variables. Les interprétations de standards sont influencées par les conceptions nationales sur les types d'environnements pédagogiques convenant à de jeunes enfants, de même que par les contraintes financières et organisationnelles. Par exemple, en ce qui concerne les proportions enfants/personnels, il y a une continuité dans les ratios, allant des ratios faibles enfants/personnels au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède aux traditionnels ratios préscolaires que l'on trouve en Belgique (Communautés flamande et française), aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-

Il est généralement reconnu que des conditions structurelles stables sont liées à un EAJE de qualité...

30. On peut trouver une liste exhaustive et une description des principales exigences structurelles des systèmes de l'EAJE dans *EC Childcare Network*, le Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne (1996a). Le rapport définit 40 cibles dans 9 domaines : politique ; finance ; niveaux et types de services ; cibles pédagogiques ; proportions enfants/personnels ; emploi et formation du personnel ; objectifs concernant la santé et l'environnement ; les parents et la communauté ; les performances ciblées.

Encadré 3.3. L'Observatoire de l'enfance dans la Communauté française de Belgique

En 1991, suite aux profonds changements sociaux et démographiques qui avaient lieu à Bruxelles, la Commission communautaire française de la Région a pris l'initiative de créer un Observatoire permanent de l'enfance avec deux chercheurs affiliés d'universités régionales. L'Observatoire a reçu pour tâche de mettre en place des indicateurs et de collecter toutes les données nécessaires sur l'EAJE pour les jeunes enfants de la capitale. L'Observatoire fait des recherches et propose des solutions dans les quatre domaines suivants :

- Les besoins d'EAJE des parents avec des enfants de 0 à 3 ans et des propositions pour améliorer l'accès ;
- La qualité de l'EAJE reçue par les nourrissons et les tout petits inscrits dans les services de la ville ;
- Les besoins d'EAJE pour les enfants âgés de 2 ans et demi à 12 ans dans le système scolaire, y compris les services hors milieu scolaire ;
- Les dimensions socio-démographiques et interculturelles de l'EAJE, avec des mesures pour améliorer l'équité.

L'Observatoire, en coopération avec plusieurs chercheurs universitaires, publie annuellement les données quantitatives de base sur l'EAJE à Bruxelles, en ayant recours à des indicateurs analytiques reconnus. La santé des enfants est rapportée ; leur milieu social et familial (y compris ethnique) est décrit ; quels types de services d'accueil et d'éducation leur sont disponibles ; et quel enfant utilise quel service. Plusieurs études d'action-recherche ont été rédigées sur l'accessibilité et la qualité des services, associées à des statuts socio-économiques et autres indicateurs.

Persuadé du rôle clef joué par des personnels qualifiés pour l'amélioration de la qualité et de la nécessité de les retenir dans le secteur, l'Observatoire collabore avec une association de formation pour le personnel de la petite enfance dans la région de Bruxelles appelée FRAJE (Centre de formation permanente et de recherche dans les milieux d'accueil du jeune enfant). Le FRAJE, qui a commencé ses activités de formation dans les années 70, travaille à améliorer l'accès du personnel d'EAJE à une formation de haute qualité. Sept psychologues mènent des discussions du soir ou des discussions sur le terrain régulières pour le personnel. L'Observatoire publie un magazine trimestriel – Grandir à Bruxelles – qui offre des informations d'actualité sur la situation des jeunes enfants à Bruxelles.

La contribution de l'Observatoire a été reconnue par le gouvernement de la Communauté française à travers un accord formel. Les informations réunies par l'Observatoire, dans un milieu urbain en transformation rapide, sont considérées comme un moyen puissant de contrôler la qualité des services de la petite enfance dans la ville, et comme offrant une base d'informations précieuse au processus de décision politique.

Uni (voir tableau 3.3)³¹. Il y a cependant des effets en retour, en ceci que dans la plupart des pays les ratios enfants/personnels sont plus élevés dans les écoles que dans les centres de l'EAJE, mais il faut considérer que les services scolaires sont habituellement gratuits.

...mais que la qualité doit être également vue comme un processus dynamique et coopératif.

Au-delà des *apports* structurels, la qualité peut être définie en termes de *processus* (ce qui se passe dans les programmes) et d'*acquisitions de connaissances* ou de *résultats* (les connaissances et les savoirs que les enfants acquièrent par les programmes). Les variables définissant la qualité en termes de processus sont principalement reliées à des aspects sanitaires et de sécurité, aux interactions entre enfants et adultes, aux partenariats avec les parents et à l'apprentissage et aux occasions sociales qui sont offerts. Les variables

31. Le Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne recommande des ratios d'approximativement 1 à 4 pour les enfants de moins de 12 mois ; de 1 à 6 pour les enfants de 12 à 23 mois ; de 1 à 8 pour les enfants âgés de 24 à 35 mois et de 1 à 15 pour les enfants âgés de 36 à 71 mois.

Tableau 3.3. **Réglementation des proportions enfant-personnel dans l'EAJE**

	0-3 ans	3-6 ans
Australie	5:1 (0-2 ans) 8:1 (2-3 ans)	10:1
Belgique (Com. flam.)	7:1	18:1 (maximum)
Belgique (Com. fr.)	7:1 (crèche)	19:1 (maximum)
République tchèque	m	12:1
Danemark	3:1	6:1
Finlande	4:1	7:1
Italie	7:1	20:1-28:1
Pays-Bas	4:1-6:1	20:1 (<i>basischool</i> seulement)
Norvège	7:1-9:1	14:1-18:1
Portugal	10:1 (maximum)	15:1
Suède	6:1	6:1
Royaume-Uni	4:1 (public) 8:1 (privé)	8:1 (playgroups) 13:1 (nursery class) 30:1 (reception classes)
États-Unis	4:1-6:1 (varie selon les États)	10:1-20:1 (varie selon les États)

Note : Les comparaisons entre pays ne sont pas toujours valables en terme de proportions enfants-personnels, car dans certains pays le personnel peut avoir une formation professionnelle, alors que dans d'autres, il n'a qu'une formation initiale (voir section 3.5).

m : donnée manquante.

Source : Rapports nationaux (voir l'annexe 1 pour de plus amples informations).

définissant la qualité en termes de résultats mesurent les progrès des enfants dans les domaines de leur développement personnel et leur apprentissage, et s'efforcent d'évaluer l'efficacité des diverses approches de l'EAJE. Les résultats sont définis et évalués à trois niveaux : i) au niveau du programme (par exemple, les évaluations néerlandaises des programmes d'études Pyramide et Kaléidoscope) ; ii) au niveau de l'enfant (par exemple, l'identification des besoins spéciaux) ; et iii) à un niveau d'ensemble ou national [par exemple, l'Évaluation de base nationale britannique (Écosse exceptée) pratiquée lors de l'entrée des enfants dans l'école primaire]. En fait, un accord grandissant se manifeste pour convenir que les objectifs de qualité en faveur des enfants devraient être spécifiés à de multiples niveaux – local aussi bien que national – et de manière de plus en plus spécifique et sur mesure (Kagan et Cohen, 1997). En outre, il est fondamental d'étudier comment les objectifs de qualité se trouvent, à tous les niveaux, identifiés et prioritairement établis, et comment ils évoluent (Moss et Pence, 1994). De même que les conceptions de la qualité changent, il est également escompté que le processus par lequel la qualité se trouve définie soit dynamique et continu, changeant à travers le temps et les programmes, et impliquant un large éventail de groupes intéressés à l'EAJE en faveur de jeunes enfants (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a ; Woodhead, 1996).

A quelques exceptions près, ces conditions tendent à être moins favorables dans l'EAJE concernant les enfants de moins de 3 ans.

D'un point de vue structurel, à l'exception des pays qui ont développé l'EAJE sous des auspices administratifs unifiés, la situation des enfants de moins de 3 ans est en général moins favorable, à la fois en termes d'accès et de qualité. Des éléments systémiques fondamentaux qui étayent la qualité sont souvent absents des programmations en faveur de ces enfants, par exemple la formulation d'une politique cohérente, un cadre régulateur unifié, la coordination entre ministères ou entre administrations centrales et locales, des structures de gestion efficaces, des cadres pédagogiques, un corps professionnel solide. Dans de nombreux pays, par exemple, malgré la présence de certains excellents programmes et de bonnes initiatives, la situation d'ensemble est caractérisée par un investissement public faible et des coûts élevés pour les parents, des cadres régulateurs inadéquats, une formation et un statut de faible niveau en matière de personnels, une attention insuffisante prêtée aux cadres pédagogiques, des variations énormes en matière d'inspection et de contrôle.

Comment la qualité est-elle mesurée ?

D'un point de vue systémique, l'évaluation de la qualité est basée, en premier lieu, sur l'analyse des conditions structurelles de la qualité. Des questions telles que les suivantes sont fondamentales : quel est le niveau d'investissement public dans la petite enfance, y compris dans les services et les politiques de congés parentaux pour les nourrissons et les tout petits ? Quel est le statut et la qualité de la législation régulant et guidant le secteur ? Quel est le volume de l'infrastructure et de quelle qualité est celle-ci ? Le secteur bénéficie-t-il des ressources administratives et de gestion qui lui sont nécessaires à tous les niveaux ? Quel est le statut, le degré de recrutement et de formation des personnels ? Ces éléments, et d'autres, comme le ratio personnels/enfants, jouent un rôle crucial pour que le « trilemne » accès adéquat/bonne qualité/modération des coûts envers tous les parents puisse être résolu de manière satisfaisante. Les différents aspects composant la qualité énumérés ci-dessus peuvent être pris en compte pour mesurer la qualité de programmes particuliers. Certains pays utilisent des échelles standardisées d'observation et ont recours à des évaluations des programmes par des équipes de recherche externes. D'autres pays favorisent la co-édification des processus d'objectifs et d'évaluation au niveau local.

Pour évaluer la qualité des programmes, certains pays utilisent des échelles standardisées d'observation dans l'EAJE...

En Australie, en Belgique (Communauté flamande), aux États-Unis, au Portugal, au Royaume-Uni, les mesures les mieux connues de qualité des processus sont les *Infant/Toddler Environment Rating Scale* (Échelle d'évaluation de l'environnement pour nourrissons et petits enfants) – ITERS (Harms, Cryer et Clifford, 1990) – et les *Early Care Environment Rating Scale* (Échelle d'évaluation de l'environnement pour jeunes enfants) – ECERS (Harms, Clifford et Cryer, 1988). Développés par des chercheurs aux États-Unis, ces échelles sont utilisées pour évaluer la qualité des environnements physique, interactif et pédagogique des dispositifs pour petits enfants. L'ECERS, par exemple, est une échelle d'observation des processus par objectifs préétablis. Elle permet d'évaluer sept aspects des services dans des centres pour jeunes enfants âgés de 2 ans et demi à 5 ans : emploi du temps quotidiens de la garde personnalisée, décoration, langage, expériences de raisonnement, activités motrices, activités créatrices, développement social et besoins des personnels. Des descriptions détaillées sont fournies pour les 37 articles au sein de ces sept rubriques et chaque article est classé par l'observateur suivant trois catégories : minimal, bon ou excellent.

Des inquiétudes sont apparues à l'encontre du recours à de telles échelles, soulignant par exemple la possibilité que des échelles de mesure des processus importées n'aient que peu à voir avec les types d'éducation des enfants et les idéaux éducatifs d'un pays ou d'un groupe culturel donnés. Les spécialistes craignent également que les échelles soient utilisées pour évaluer ou classer les enfants ou les personnels d'une manière normative et non-motivante ne prenant pas en compte le développement de l'enfant comme lié à un contexte dans le temps et dans l'espace. Cependant, plusieurs aspects positifs du recours à ces échelles sont apparus au cours de l'examen, en particulier quand les échelles ont été soigneusement adaptées pour refléter les besoins et les contextes nationaux et que les personnels ont été suffisamment formés pour comprendre non seulement l'application mais aussi la théorie derrière les échelles. L'Australie, par exemple, a élaboré un puissant instrument pour l'accréditation et l'évaluation de l'EAE en centre appelé le QIAS (*Quality Improvement and Accreditation System* ou Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation – SAQA) (voir encadré 3.4) inspiré par les lignes directrices du NAEYC pour une pratique appropriée de développement (Bredenkamp et Copple, 1997) et par l'échelle d'évaluation ECERS. Le QIAS a été largement accepté comme un instrument qui permet d'évaluer avec une certaine objectivité les environnements de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants. Quand des personnels permanents bien formés sont engagés dans ce processus, ces échelles peuvent offrir une base de discussion et d'auto-évaluation.

Une autre approche – qui a la faveur aux États-Unis en particulier – consiste à mesurer la qualité en évaluant les performances d'enfants devant parvenir à des résultats spécifiques. Les données provenant de telles évaluations sont utilisées de manière croissante dans la prise de décision impliquant des enjeux d'importance, par exemple, pour juger l'efficacité de programmes et pour déterminer si les politiques et les programmes doivent continuer être financés (Bowman *et al.*, 2000). Aux États-Unis, la méthode la plus généralement utilisée pour évaluer la qualité des principaux programmes, par exemple, *Head Start* et d'autres programmes pour les enfants pauvres ou les enfants ayant des handicaps est d'évaluer des échantillons d'enfants par rapport à des objectifs de santé, cognitifs, socio-émotionnels et de maîtrise de la langue anglaise qu'une « intervention » devrait leur aider à atteindre. Quelques chercheurs expriment des réserves éthiques et professionnelles au sujet des tests sur des enfants (Meisels, 1994 ; Schweinhart *et al.*, 1993 ; Penn, 2000). Ils observent que les jeunes enfants éprouvent des difficultés à comprendre les exigences qu'impliquent les tests et peuvent ne pas être capables de contrôler leurs comportements pour répondre à ces exigences. Les critiques font également valoir que les tests psychométriques peuvent être inappropriés dans diverses cultures et dans l'expérience quotidienne des enfants (Schweinhart *et al.*, 1993). Un danger évident consiste à associer un statut développemental aux normes de la culture dominante de la classe moyenne (Bosman *et al.*, 2000). Les tests sur des enfants peuvent être aveugles à d'autres objectifs majeurs des programmes, par exemple vis-à-vis de la compréhension croissante qu'ont les parents du potentiel de leur enfant et de l'importance de leur propre rôle ; vis-à-vis de la nécessité d'alimenter la créativité et l'autonomie chez les enfants et d'encourager le développement de relations éducatrices entre parents et communautés ; vis-à-vis des efforts de développement multiculturel et de ceux visant à pourvoir à des besoins particuliers et à des types de communications hors normes. Qui plus est, cette méthode d'évaluation n'offre pas grand chose qui aide directement la pra-

... qui offrent des avantages tout comme des risques.

De plus en plus, dans certains pays, on mesure la qualité à travers l'évaluation des enfants...

Encadré 3.4. Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation en Australie

L'Australie a mis en place un système d'accréditation, à soutien public, pour son EAJE en centres (garderie durant toute la journée) qui se trouve directement lié à la prestation de financements. Le Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation (SAQA) se concentre tout d'abord sur l'offre de composants de la qualité. Dans mesure où les centres ont l'obligation de prendre part au processus du SAQA afin que les parents puissent avoir droit au Child Care Benefit (la principale allocation), plus de 98 % des centres privés à but lucratif et à but non lucratif participent. Le SAQA, développé en 1994, a pour origine le Developmentally Appropriate Practice (Pratique appropriée de développement) de la National Association for the Education of Young Children (NAEYC – Association nationale pour l'éducation des jeunes enfants), le système national d'accréditation volontaire du NAEYC, et l'Early Childhood Environmental Rating Scale (ECERS – Échelle d'évaluation de l'environnement pour jeunes enfants).

Les centres entreprennent une étude auto-réflexive en fonction de 52 principes concernant les interactions entre personnels et enfants, personnels et parents, personnels et personnels ; le programme ; la nutrition, la santé et des pratiques de sécurité ; la gestion du centre et le développement de celui-ci. Le processus de l'étude auto-réflexive est entrepris en collaboration avec l'équipe de gestion, le personnel et les parents, puis est soumis au National Children Accreditation Council (Conseil national d'accréditation des garderies). Un collègue examinateur visite alors le centre et juge l'étude auto-réflexive en fonction des observations et des discussions qu'il aura eu pendant sa visite d'un ou deux jours, suivant la taille du centre. Les notations de l'examineur sont modérées par le Conseil. Un Accreditation Decisions Review Committee (Comité indépendant d'examen des décisions d'accréditation) est disponible pour recevoir les appels contre les décisions du Conseil d'accréditation. Tout ce qui est médiation, appels et décisions d'accréditation est fait sur la base de documentation écrite et sans que l'identité du centre ne soit dévoilée.

Le processus de SAQA a été largement soutenu pour avoir attiré l'attention sur la qualité des expériences des enfants dans les structures pour la petite enfance et comme un moyen de permettre aux centres de pouvoir évaluer eux-mêmes la qualité de leurs services. Le système recherche à la fois l'amélioration et l'accréditation. Plutôt que d'être immédiatement sanctionnés, les centres qui, dans un premier temps, n'obtiennent pas l'accréditation sont encouragés à chercher le moyen pour améliorer la qualité. Il n'y a sanction que si un centre échoue à participer au système ou n'obtient pas, au bout de trois tentatives, l'accréditation.

Le SAQA a récemment été examiné par le *Commonwealth Child Care Advisory Council* (Conseil consultatif pour les garderies du Commonwealth). Un système révisé, chargé d'harmoniser et de simplifier les exigences administratives et d'assurer une plus grande validité et une plus grande consistance dans le processus d'accréditation, sera mis en place en 2002. Le gouvernement du Commonwealth soutient la création de systèmes pilotes pour assurer la qualité dans les garderies (du début à la mi-2001) et pour des services hors milieu scolaire (début à la mi-2002). Le bureau des garderies de Nouvelle-Galles du Sud finance un pro-

tique éducationnelle ou le développement professionnel des personnels et il est à craindre que certains personnels ne laissent de côté des buts plus vastes pour simplement assurer que les enfants réussissent en termes de résultat scolaires et cognitifs.

...qui peut être utilisée pour informer la pratique pédagogique.

Ces critiques sont maintenant faites par des équipes de chercheurs professionnels qui utilisent des approches évaluatives prenant en compte plus qu'une empreinte du fonctionnement cognitif sur des tests standardisés³². Le

32. Selon Bowman *et al.* (2000), bien que les mots « test » et « évaluation » se recoupent, le premier fait référence à un instrument standardisé, administré de manière formelle et conçu pour minimiser toutes les différences dans les conditions du test. L'évaluation tend, au contraire, à utiliser des instruments multiples (l'observation, les mesures de performance, les entretiens, les albums et les exemples du travail des enfants, etc.) et s'étend sur une durée plus longue.

Conseil national sur l'évaluation et l'éducation (1999) aux États-Unis souligne que les décisions éducationnelles importantes devraient se baser sur des sources *multiples* d'information, y compris des *interviews*, des observations, des exemples de travail et des évaluations informelles sur une période de temps donnée. Les évaluations sont considérées comme incomplètes si elles se concentrent uniquement sur les tests d'intelligence et sur les mesures de la cognition. Greenspan et Wieder (1998) ont établis des domaines clefs pour l'évaluation qui incluent la biologie de l'enfant, les schémas interactifs et l'environnement développemental, c'est-à-dire les schémas de la famille, de la culture et de l'environnement le plus large.

Selon Shepard *et al* (1998), il y a quatre buts principaux que l'on se fixe pour évaluer des enfants : i) soutenir l'apprentissage des enfants ; ii) identifier les besoins spéciaux ; iii) évaluer et contrôler les programmes ; iv) rendre les écoles ou les programmes responsables. Comme nous l'avons précédemment noté, les mesures d'évaluation sont devenues un critère important dans de nombreux pays (les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, etc.) pour comparer l'efficacité de différents types de programmes et pour justifier la régularité des investissements. Étant donné le cours particulier que revêt le développement de n'importe quel enfant et la grande variabilité qui se trouve dans n'importe quel groupe de jeunes enfants, il est important pour les personnels de savoir ce que chaque enfant *apporte* au processus. L'évaluation peut fournir une idée précise sur les connaissances, le développement de concepts et les manières d'interagir préalables de chaque enfant, en sorte que les instituteurs soient en mesure de choisir une approche pédagogique et des matériaux programmatiques de nature à soutenir le développement et l'apprentissage ultérieurs de l'enfant (Bowman *et al.*, 2000). Que les évaluations soient informelles ou menées de manière plus formelle par des équipes de recherche externes ou par les personnels, par exemple comme dans l'Évaluation de base britannique, elles peuvent aider à guider la pratique pédagogique dans l'EAJE. Les données fournies peuvent être utilisées par les personnels et les parents en tant qu'éléments d'une réflexion et d'un processus d'amélioration de la qualité permanents. Cette approche apparaît évidente dans les processus de documentation et d'auto-évaluation de plus en plus adoptés dans les pays de l'OCDE.

Les autres pays ont adopté une approche différente, en supposant que parvenir à définir des cibles systémiques exige la co-édification des objectifs et des buts au niveau local, avec les enfants, les parents, les instituteurs et les partenaires sociaux. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, ainsi que dans certaines régions d'Italie, par exemple, des équipes de personnels et de parents bien formés, orientés par des conseillers pédagogiques municipaux, vont normalement engendrer leurs propres processus d'observation de la qualité et leurs propres mécanismes d'évaluation. Les services visent à satisfaire les exigences établies par les autorités locales pour l'avantage de tous les enfants et de tous les parents. La qualité des structures n'est pas mesurée en fonction de la performance individuelle des enfants. Les conditions structurelles de la qualité se trouvent déjà en place, et les processus de mesure et d'évaluation standardisés sont jugés moins nécessaires dans un contexte où la planification par équipes, les évaluations elles aussi par équipes et le contrôle des buts constituent un aspect permanent du travail du centre (voir section 3.6).

***Les autres pays
favorisent la
co-édification des buts
et des objectifs au
niveau local...***

...ce qui apporte un soutien à la pratique réelle des éducateurs.

Cette approche participative à l'évaluation est un moyen non seulement de découvrir comment les enfants sont en train de se développer mais aussi de soutenir la pratique des éducateurs, en leur inspirant une auto-évaluation et une faculté de changement constructives. Avec cette intention présente à l'esprit, les institutions municipales préscolaires de Reggio Emilia – et des institutions d'autres pays influencées par l'approche décidée à Reggio – se sont engagées dans une documentation intensive sur l'enfant individuel, sa classe et le travail de tout le centre (voir encadré 3.5). Ils visent à la fois à comprendre le processus d'apprentissage de chaque enfant et à fournir une plateforme pour une discussion continue au sein du groupe pédagogique. Les personnels, en fait, sont vus comme des « praticiens réfléchissant », c'est-à-dire comme des professionnels revoyant constamment leur propre pratique et leur théories sur l'apprentissage, et réfléchissant sur elles. En Finlande aussi, le recours à la documentation sur les enfants est considéré comme important pour améliorer la qualité et la prise de conscience. Les centres d'EAJE utilisent ces instruments comme base pour développer de véritables « contrats individuels » entre parents, enfants et personnels du centre. Un profil du travail et des centres d'intérêt de l'enfant est graduellement construit et il se trouve à la disposition des parents pour qu'ils le commentent et y ajoutent leurs contributions. Comme à Reggio Emilia, le but de cette documentation n'est pas d'évaluer les enfants par rapport à des normes externes, mais de conduire à une réflexion commune entre professionnels et parents sur la pratique du centre et le bien-être des enfants.

En somme, la qualité est vue comme une réponse adéquate aux besoins d'un groupe particulier d'enfants, et l'évaluation de la qualité est considérée comme relevant d'abord de la responsabilité des administrations et des personnels locaux. Dans cette perspective, l'évaluation passe de la conformité à

Encadré 3.5. **Documentation pédagogique rassemblée à Reggio Emilia, Italie**

La documentation, telle qu'elle a été mise en place à Reggio Emilia, est l'enregistrement du projet expérimental concernant les enfants sous forme de mots, de photos, de dessins, de vidéos etc. Le processus, tout autant que le produit final de chaque projet collectif, se trouve enregistré en incorporant les idées des enfants, leurs souvenirs et leurs sentiments, ainsi que les observations faites par les instituteurs sur la dynamique des explorations et des engagements sociaux auxquels les enfants ont participé. Cette documentation remplit trois fonctions principales :

- 1) Elle fournit aux enfants la mémoire concrète et visible de ce qu'ils ont dit et fait, ce qui permet d'utiliser les images et les paroles comme un tremplin pour aller explorer leurs conceptions précédentes et co-construire des conceptions nouvelles sur les sujets examinés. Les enfants deviennent encore plus intéressés, curieux et confiants au fur et à mesure qu'ils peuvent mieux considérer le sens de ce qu'ils ont accompli ;
- 2) La documentation fournit également aux éducateurs un aperçu sur la compréhension qu'ont les enfants des institutions, des objets et des événements dans leur vécu quotidien et sur leurs propres réactions face à l'initiative et à l'apprentissage de l'enfant. La documentation est donc un instrument de recherche et la clé pour une amélioration et un renouvellement continus ; et
- 3) Enfin, la documentation fournit aux parents et au public une information détaillée sur ce qui arrive dans les institutions préscolaires, suscitant leurs réactions et leur soutien. De leur côté, les enfants apprennent ainsi que leurs parents se sentent comme chez eux au sein de l'institution préscolaire, à l'aise avec leurs instituteurs et bien informés sur ce qui arrive.

des standards externes à une confiance dans la responsabilité au niveau local et envers la qualité professionnelle des personnels, bien que délimitée par un cadre national. Une telle confiance présuppose que le gouvernement ou les autorités locales aient bien investi dans le financement des personnels et des cadres pédagogiques qui peuvent soutenir leur travail. Les moyens sont donnés aux personnels grâce auxquels ils sont en mesure de réfléchir sur leur propre pratique et de l'évaluer, à la lumière des cadres d'orientation pédagogique, par exemple à travers une formation minutieuse avant le service, des cours permanents de développement professionnel et l'investissement dans des instruments d'auto-évaluation, comme la méthode d'auto-évaluation sur l'apprentissage efficace des jeunes enfants discutée ci-dessous. L'évaluation de la qualité devient un processus de discussion et d'évaluation permanent impliquant divers groupes – les enfants, les parents, les personnels, les administrateurs et les conseillers attachés aux services. Un équilibre des pouvoirs peut également exister, par exemple le contrôle du ministère compétent à travers des évaluations par des équipes de recherche au niveau national, des études, des inspections légères etc. et/ou le contrôle par les utilisateurs, pour lequel information et formation sont fournies aux parents afin qu'ils puissent évaluer les institutions s'intéressant à la petite enfance ainsi que leur pratique (voir section 3.7).

Qui doit assurer la qualité ?

Dans tous les pays, les gouvernements centraux ont joué et continuent à jouer un rôle fondamental dans la définition et la garantie de la qualité. Les gouvernements et/ou les autorités locales sont supposés définir les buts, les cadres et les ressources à caractère général de nature à développer la qualité. D'un autre côté, ils se retirent de plus en plus de la gestion quotidienne du contrôle de la qualité, et n'assurent plus qu'une direction en douceur. Les instruments permettant d'imposer une centralisation, comme les programmes détaillés et l'inspection externe, laissent la place à la délégation du contrôle et de la gestion aux autorités locales. Même dans des pays comme la Belgique (Communautés flamande et française), le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni, qui ont conservé une inspection pédagogique centralisée, il y a une coopération grandissante avec les personnels et les parents sur le point de savoir comment les inspections doivent avoir lieu. Au Danemark, en Norvège et en Suède, les inspecteurs traditionnels ont été remplacés depuis plusieurs années par des conseillers pédagogiques municipaux, qui travaillent aux côtés des personnels, des parents et des autorités locales. En Italie, dans un nombre croissant de municipalités, les services de conseil sont organisés pour soutenir les centres et les instituteurs afin leur permettre d'améliorer leurs programmes et de documenter leurs progrès. En somme, l'évaluation et la garantie de la qualité engagent de plus en plus la participation et la responsabilité d'un éventail de parties prenantes de plus en plus large dans le domaine de la petite enfance, comprenant les parents, les personnels et (parfois) les enfants.

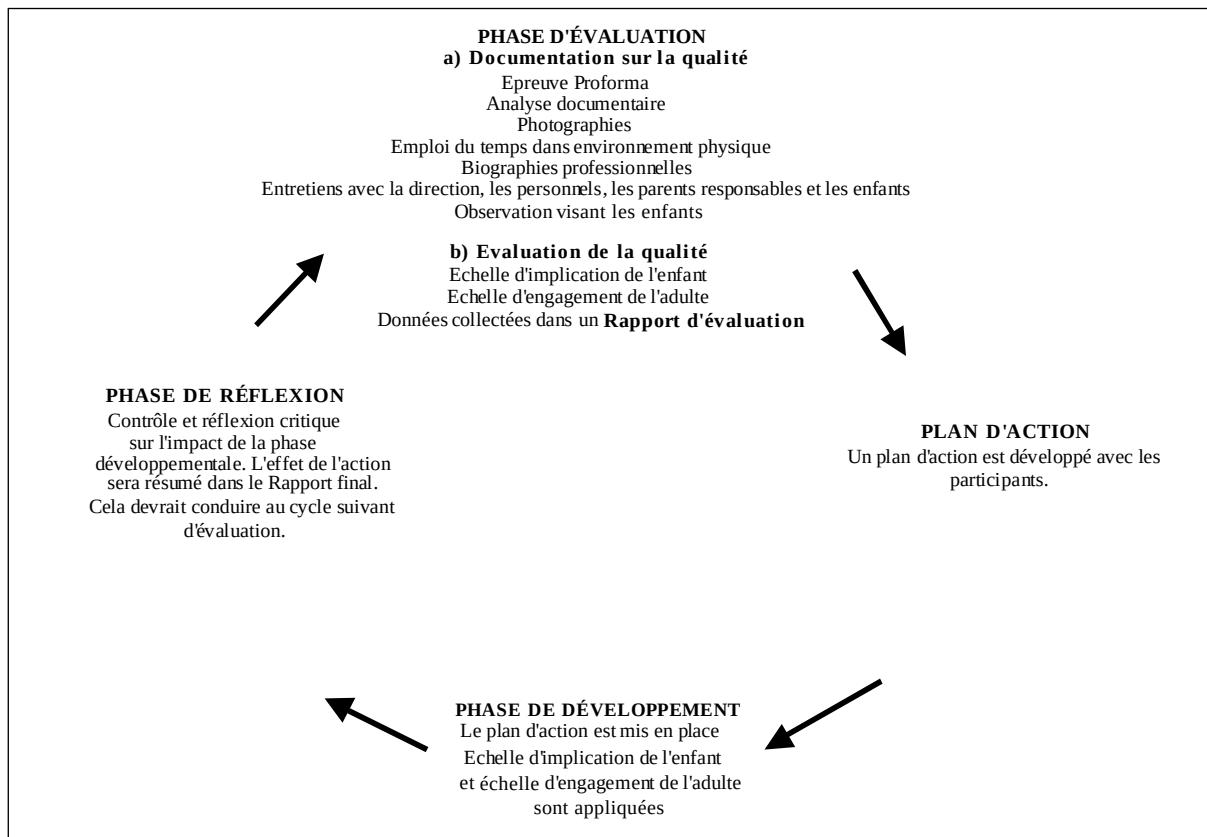
Bien qu'ayant conservé un service d'inspection très centralisé (OFSTED), le Royaume-Uni a également développé des instruments pour encourager les personnels à réfléchir sur leur travail avec les enfants et à l'auto-évaluer. Le projet *Effective Early Learning* (EEL – Apprentissage efficace des jeunes enfants), par exemple, est un processus systématique d'auto-évaluation entrepris par tout un centre, avec un soutien et une validation externes. Il y a trois étapes clés dans le modèle, comme il est illustré ci-dessous (voir figure 3.3). Le pro-

Les gouvernements assurent la qualité, mais le contrôle est de plus en plus délégué à des parties prenantes au niveau local.

Les personnels sont encouragés à évaluer leur propre travail et leur pratique...

Figure 3.3. **Modèle EEL (Effective Early Learning – Apprentissage efficace des jeunes enfants) d'évaluation et de développement de la qualité**

Suite à trois jours d'entraînement intensif dans la méthodologie, le cycle d'évaluation et de développement devrait prendre de 12 à 18 mois. Il y a quatre étapes majeures comme illustré ci-dessous:



Source : Pascal et Bertram (1997).

cessus d'auto-évaluation est soutenu par un conseiller externe, formé à la méthodologie de l'EEL, qui agit en tant qu'agent de changement et source d'expertise. Le modèle d'auto-évaluation dérivé du projet d'EEL a constitué une partie de l'évaluation nationale des Centres pilotes d'excellence pour jeunes enfants du gouvernement britannique. En outre, le projet d'EEL a été introduit aux Pays-Bas et, en même temps que d'autres programmes pour la petite enfance (par exemple, Pyramide et Kaléidoscope), il met l'accent sur les processus d'observation et d'auto-évaluation. Sous la supervision du ministère de l'Éducation, une adaptation de l'EEL a été utilisée dans des jardins d'enfants expérimentaux autour de Lisbonne et de Braga, au Portugal. Ces exemples illustrent une tendance vers des processus participatifs d'amélioration de la qualité qui impliquent les personnels, les parents et les enfants.

...et les parents contribuent à maintenir les standards de qualité.

Les enquêtes nationales et la consultation locale des parents (« clients » ou « usagers des services ») sont une autre manière de garantir la qualité qui est en train de devenir plus importante dans de nombreux pays (par exemple, Danemark, États-Unis, Finlande, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Suède). Dans cette approche, des variables comme la facilité de l'accès, la

commodité des heures d'ouverture, l'efficacité dans l'administration et la distribution des places, la sensibilité aux origines culturelles, religieuses et linguistiques de la famille, la perception par les parents du bonheur et du bien-être de leurs enfants, la fourniture de repas et de services de santé normaux aux enfants, le caractère aimable et instructif des relations avec les instituteurs sont toutes importantes. Le degré d'engagement parental dans le travail de l'institution pour la petite enfance est également important et peut avoir un réel impact dans le contrôle et l'amélioration de la qualité (voir section 3.7).

Quelles sont les principales questions relatives à une meilleure qualité qui ont émergé pendant l'examen ?

Dans de nombreux pays, la question du niveau de qualité se heurte à un défaut de vision et de stratégie nationale cohérente pour l'EAJE, c'est-à-dire de la naissance à 6 ans. Les répercussions dans les systèmes en sont lourdes, conduisant à des conflits politiques ; à la fragmentation des services ; à des configurations pédagogiques insuffisantes pour les enfants les plus jeunes ou bien à la mise en place de structures directives, didactiques, pour les très jeunes enfants en âge préscolaire ; à de grandes disparités dans le statut et dans la formation des personnels, rendant la formation commune dans le service et une évaluation de la participation extrêmement difficile ; à la confusion, tant dans la conception que dans la pratique, dans les services hors milieu scolaire. Le manque de cohérence signifie souvent que les très jeunes enfants connaissent de nombreux changements de personnel et de structures dans leurs jeunes années. Le fait que ces discontinuités sont acceptées dans de nombreuses sociétés tient non seulement à des divisions administratives existant depuis longtemps, mais aussi aux suppositions sur ce qui est bon pour les jeunes enfants.

La médiocrité du statut et de la formation du personnel dans le secteur de l'aide sociale, notamment dans les crèches familiales, mérite une attention particulière dans la mesure où cette situation influe négativement sur la qualité et réduit à néant les investissements significatifs que la plupart des gouvernements font dans ce domaine. Un autre problème apparenté qui s'est posé dans plusieurs pays tient à la *qualité des services pour les enfants en dessous de 3 ans*. La négligence relative de ce secteur se reflète dans des manques au niveau des connaissances statistiques de base, notamment en ce qui concerne le nombre actuel de moins de 3 ans dans les services, leur utilisation quotidienne de ceux-ci et la qualité des programmes. Il y a aussi, souvent, une limitation des informations sur le transfert de fonds du gouvernement ou des municipalités et des flux financiers versés aux institutions par le public ou le privé. Qui plus est, une bonne partie de la gestion de la qualité actuellement en place s'occupe des standards minimums de santé et de sécurité et non de la qualité pédagogique des structures. Étant donné les bas niveaux de la formation des personnels et l'insuffisance des ressources accordées aux services, il n'est pas surprenant que ce soit la garde des enfants en tant que telle qui prédomine et que les opportunités d'encourager l'apprentissage et le développement précoce de l'enfant puissent être négligés.

On notera aussi, au sujet de la qualité, que les *enfants des familles à faibles revenus tendent à recevoir des services de moindre qualité* comparés à leurs homologues ayant des revenus plus importants, en particulier dans les pays souffrant de niveaux élevés de misère et se caractérisant par des investissements publics faibles dans l'EAJE. Des évaluations dans plusieurs pays (par exemple, les États-Unis, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni) ont montré que même quand des enfants désavantagés participent à l'EAJE, il arrive souvent

Une pratique politique fragmentée pose des questions quant à la qualité ...

... de même que les contrôles limités des services destinés aux nourrissons et aux tout petits.

Dans des pays ayant des systèmes moins universels, les enfants des familles à faibles revenus tendent à avoir des services de qualité moindre.

qu'ils ne bénéficient pas de l'ensemble des services en faveur du développement et de la santé de l'enfant et des services parentaux qui sont nécessaires pour optimiser leur apprentissage (Kempson, 1996 ; US General Accounting Office, 1995). Les enfants de milieux socio-économiques défavorisés risquent davantage d'expérimenter un accueil familial et une garde par les proches de moins bonne qualité (Galinsky *et al.*, 1994 ; NICHD, 1997). Il y a des preuves laissant à penser qu'une mauvaise qualité des services peut se traduire par des conséquences plus graves pour un enfant d'une famille à bas revenus que pour les autres enfants (Phillips, 1995). D'un autre côté, quand l'accès est quasi universel, avec des investissements publics importants, la qualité tend à être plus égale quels que soient les revenus. Un aspect qui n'est pas sans lien est la nécessité pour l'EAJE de soutenir les parents, en particulier ceux des milieux les plus défavorisés – et leurs besoins éducatifs, sociaux et de santé. De plus en plus, les structures de l'EAJE dans de nombreux pays développent un ensemble de stratégies pour aider les parents dans leurs activités quotidiennes et dans l'apprentissage informel qui se fait à la maison, ainsi qu'en créant des liens avec les services de soutien. Comme nous l'avons noté plus tôt, cependant, la qualité des services hors milieu scolaire pour soutenir les parents qui travaillent doit être soulevée.

Comment les gouvernements améliorent-ils la qualité ?

En plus de créer une vision commune sur l'enfance, de formuler des buts et des politiques clairs, les gouvernements ont à leur disposition plusieurs instruments indispensables pour améliorer la qualité de services en faveur de la petite enfance. Ils légifèrent et font des règlements ; ils fournissent un financement et une gestion adéquate ; ils peuvent organiser un financement sélectif pour renforcer des éléments particuliers de la gestion ou des programmes destinés à la petite enfance ; ils forment et définissent les conditions de travail pour les professionnels travaillant dans la petite enfance ; ils garantissent que les mécanismes adéquats de contrôle, de recherche, de collecte des données et d'évaluation soient en place. Dans des contextes décentralisés, la contribution du gouvernement central est importante, même si son contrôle est considéré comme un simple aiguillon. En coopération avec les principales parties prenantes dans le domaine – les gouvernements régionaux et locaux, les partenaires sociaux, les organisations professionnelles et les groupes de parents – les ministères peuvent guider le système par :

- Des documents cadres et une direction guidée par des objectifs [par exemple, Belgique (Communautés flamande et française), Finlande, Italie, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède] ;
- La formulation de standards volontaires, de codes d'éthique, de lignes directrices, de recommandations comme, par exemple, le soutien apporté à l'accréditation volontaire et à l'amélioration de la qualité (par exemple, Australie, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni) ;
- La diffusion de la recherche et de l'information auprès du public, des parents et des personnels s'occupant de la petite enfance [par exemple, Belgique (Communautés flamande et française), États-Unis, Finlande] ;
- Une utilisation judicieuse de financements spéciaux, par exemple, les gros investissements faits aux Pays-Bas pour offrir une EAJE améliorée aux enfants « à risque » ;

- Le soutien à la mise en place de compétences techniques au niveau de la gestion locale (par exemple, Pays-Bas, Suède) ;
- L'attention portée à l'élévation du statut et du niveau de compétence des personnels s'occupant de la petite enfance (par exemple, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède) ;
- L'encouragement donné dans les services de la petite enfance à adopter une auto-évaluation interne, basée dans des centres [par exemple, Belgique (Communauté flamande), Danemark, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni] ;
- La mise en place d'une culture de la qualité dans le système (par exemple, Finlande, Royaume-Uni) reposant sur une recherche à l'échelle locale axée sur l'action, qui serait menée conjointement par les universités et par les centres locaux de la petite enfance ; et
- L'établissement d'un système démocratique d'équilibre des pouvoirs dans lequel d'authentiques pouvoirs de décision, d'accès à l'information et de supervision sont donnés aux parents, par exemple, les conseils de parents, la représentation aux conseils d'administration (par exemple, Danemark, États-Unis, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède).

De nombreux pays de l'examen accordent une grande attention aux éléments structurels majeurs qui contribuent à de solides systèmes destinés à la petite enfance, y compris en matière d'investissements publics et de mécanismes de financement dont l'objectif est d'asseoir une politique et des cadres pédagogiques clairs pourvoyant aux besoins des enfants et des familles et, surtout, motivant et formant le personnel. Les approches et les questions concernant ces éléments structurels de systèmes d'EAJE de qualité seront discutées plus loin dans le rapport.

3.3. Promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services

Points principaux

Dans la plupart des pays, les politiques concernant « l'accueil » et « l'éducation » se sont développées de manière séparée avec différents systèmes de gouvernance, de moyens de financement et de formation pour les personnels, alors que dans d'autres, l'accueil et l'éducation ont été intégrés tant dans le concept que dans la pratique. Dans tous les pays, une approche plus globale gagne du terrain dans la mesure où les décideurs cherchent à améliorer la continuité des expériences de la petite enfance et à faire l'usage le plus efficace des ressources. Les pays de l'OCDE reconnaissent que des expériences cohérentes dans la petite enfance ont plus de chances de faciliter la transition des enfants d'une sphère de la vie à une autre et à leur apporter une plus grande continuité dans leur premier apprentissage et développement. Cette section explore certaines des orientations et des questions concernant les efforts pour promouvoir la cohérence et la coordination des politiques et des services³³ :

- Une tutelle administrative unifiée peut favoriser la cohérence pour les enfants tout comme des mécanismes de coordination entre départements et secteurs. En particulier, il y a une tendance croissante à la coordination avec le secteur de l'éducation pour faciliter la transition des enfants entre l'EAJE et l'école primaire.
- La tendance vers la décentralisation des responsabilités de l'EAJE a amené une diversification des services pour satisfaire les besoins et les préférences locales. Le défi, pour le gouvernement central, est de parvenir à un équilibre entre processus de décision et la nécessité de limiter les variations dans l'accès et la qualité.
- Au niveau local, de nombreux pays ont reconnu l'importance d'intégrer les services pour satisfaire les besoins des enfants et familles d'une manière globale. L'intégration des services a pris de nombreuses formes, y compris un travail d'équipe entre personnels ayant des origines professionnelles différentes.

L'impact des responsabilités administratives et décisionnelles sur les politiques et les services d'EAJE

Les pays peuvent placer la politique et les services de l'EAJE sous des tutelles administratives divisées ou unifiées.

Le degré de cohérence dans le système d'EAJE d'un pays dépend en partie de la manière dont il organise les responsabilités administratives et décisionnelles. Grosso modo, les pays suivent deux modèles (voir figure 3.1 et tableau 3.1) : dans le premier modèle, le plus répandu, que l'on trouve en Australie, en Belgique (Communautés flamande et française), aux États-Unis, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en République tchèque, les politiques et les services d'EAJE sont *divisés* entre éducation et aide sociale. Cette division se base généralement sur l'âge de l'enfant, avec des structures « préscolaires » destinées aux enfants d'environ 3 ans intégrées dans les locaux accueillant l'école primaire. Les services de « garde » pour les enfants en dessous de cet âge tombent sous la responsabilité de l'aide sociale ou des ser-

33. Dans ce rapport, la *cohérence politique* fait référence aux efforts conjoints menés entre départements et agences des gouvernements pour forger une action politique se renforçant mutuellement en vue d'obtenir un accès équitable à une EAJE de qualité. La *coordination politique* fait référence à des mécanismes institutionnels et de gestion au travers desquels la cohérence politique s'exerce au sein des différentes entités impliquées.

vices de santé. En Australie, aux États-Unis et au Portugal³⁴, il y a des recoupements ou des responsabilités *parallèles* pour les groupes d'âge dépendant des ministères de l'Éducation, de la Santé et des Affaires sociales, essentiellement dans les deux ou trois années précédant l'entrée à école. Dans le second modèle, les politiques et les services pour les enfants en âge préscolaire sont *unifiés* sous la tutelle d'une administration, que ce soit l'éducation, comme au Royaume-Uni ou en Suède, les affaires sociales, comme au Danemark et en Finlande, ou les affaires familiales et des enfants, comme en Norvège. Au Danemark et en Finlande, il y quelques recoupements de responsabilité pour les enfants de 6 ans entre les départements de l'éducation et des affaires sociales.

Dans l'approche divisée, les deux systèmes de services peuvent différer en termes de régulation, de dotation en personnel, de financement et de mise à disposition, en dépit du fait que les objectifs et les types de familles concernées par ces services se recoupent souvent. Ces différences peuvent aboutir à des injustices et à un manque de cohérence pour les enfants et les familles (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996b). Par exemple, les services d'aide sociale tendent à être bien moins développés, en termes de couverture, et nécessitent souvent une contribution des parents, alors que les services liés à l'éducation sont généralement gratuits et accessibles à tous mais ne sont pas disponibles à plein temps pendant toute l'année. Alors que la dotation en personnel (par exemple, le ratio enfants/personnels) dans le système d'aide sociale est souvent plus grande que dans le système éducatif, les niveaux de formation et les conditions de travail sont plus bas. Pour peu que les évolutions dans les différentes parties du système se fassent sans connexion, isolément, par opposition à un système « sans couture », les enfants peuvent faire l'expérience de transitions difficiles dans leurs jeunes vies. La plupart du temps, la répartition des politiques et services entre systèmes éducatif et social repose davantage sur des partages traditionnels de compétences entre les ministères que sur les besoins pratiques des enfants et des familles. Dans le contexte de taux d'emploi élevé chez les mères et de la préoccupation concernant la qualité des résultats pour les enfants, les services dans le système d'aide sociale adoptent cependant de plus en plus un rôle pédagogique, ainsi qu'un rôle d'accueil, alors que les écoles sont poussées à élargir leur fonction au delà de l'éducation (y compris la garde pour les enfants de parents qui travaillent).

Une approche plus unifiée facilite la cohérence des politiques pour les jeunes enfants de bien des manières. Mettre l'EAJE sous la responsabilité d'une seule institution permettra d'organiser des politiques communes, des objectifs pédagogiques et sociaux et de prévoir des budgets pour la petite enfance. Les régimes de direction, de financement et de gestion des personnels, les participations financières demandées aux parents et les heures d'ouverture tendront à être plus logiques. Des liens au niveau des services – entre groupes d'âges et structures – se forgeront plus facilement. Dans ces systèmes, il y a une vision commune implicite entre éducation et accueil, en politique et en pratique, qui va de pair avec une réelle compréhension de la façon dont tous deux peuvent contribuer au développement et à l'apprentissage des enfants. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède par exemple,

Une tutelle administrative unifiée peut offrir plus de cohérence aux enfants...

34. Au Portugal, la Loi-cadre spécifie que la supervision pédagogique concernant les enfants âgés de 3 à 6 ans est sous la responsabilité du ministère de l'Éducation.

des services intégrant différentes tranches d'âges se sont développés pour les enfants de 1 à 6 ans, voire même plus âgés. Cette approche permet aux enfants de faire partie du même groupe pendant plusieurs années avant le début de l'école, ce qui donne aux enfants et aux parents la possibilité d'établir au fur et à mesure des relations sérieuses avec les professionnels et les autres enfants. Dans leur application, accueil et éducation sont aussi des éléments intégrés aux différents programmes s'adressant aux jeunes enfants de toutes les tranches d'âge. Les services qui se sont développés selon ce modèle sont plus susceptibles de combler les besoins globaux des enfants et de leurs familles.

...comme c'est aussi le cas pour d'autres mécanismes de coordination entre départements.

L'intégration administrative, toutefois, n'est pas l'unique façon de garantir une plus grande cohérence pour les enfants. Au niveau national, dans les récentes années, des pays ont adopté différents mécanismes novateurs pour accroître la coordination pour les enfants et les jeunes entre différents départements et secteurs. Dans la Communauté française de Belgique, par exemple, le ministre de l'Enfance est responsable à la fois de l'éducation (*école maternelle et primaire*) et des services pour les enfants (nourrissons, tout petits, et services hors milieu scolaire). Bien que les services de « l'éducation » et de la « l'accueil » soient toujours administrativement séparés, la nomination d'un dirigeant politique avec des responsabilités de décision politique pour tous les enfants en dessous de 12 ans favorise une politique de développement coordonnée dans la Communauté française. Au Danemark, un Comité interministériel pour les enfants a été créé en 1987 comme corps interdisciplinaire regroupant 15 ministères en charge de questions relatives aux enfants et à la famille. L'objectif principal de ce Comité, présidé par le ministère des Affaires sociales, est d'apporter de la cohérence dans des domaines liés aux enfants et à la famille et de promouvoir des initiatives entre secteurs en vue d'améliorer les conditions de vie des enfants et des jeunes. En 1996, le Portugal a mis en place un organe interministériel pour l'expansion et le développement de l'éducation préscolaire. Guidé par un bureau consultatif (avec des représentants des municipalités, des organisations à but lucratif et non lucratif et des chercheurs), cet organe a produit une législation conjointe et mis en place des stratégies de communication entre le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail et de la Solidarité. Plusieurs gouvernements ont mis en place un Ombudsman ou un Conseil pour les enfants comme institution autonome travaillant dans plusieurs disciplines et domaines de responsabilité afin de promouvoir les droits et le bien-être des enfants, en particulier par l'application de la Convention des Nations-Unies sur les Droits de l'enfant (Hodgkin et Newell, 1996). Malgré ces efforts, une politique cohérente peut être difficile à mettre en place, notamment si les décideurs, le personnel et les parents ne partagent pas une vision intégrée de l'EAJE. En résumé, le développement d'un système intégré et cohérent d'EAJE dépasse les questions de structure ou d'organisation et touche essentiellement à la question de savoir comment ces services sont compris par la société.

Coordination croissante entre l'EAJE et le secteur de l'éducation pour faciliter les transitions des enfants

Même quand ces services préscolaires sont cohérents entre eux, rien ne garantit que leur relation avec le système scolaire soit cohérente (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996b). Inspirée par les efforts faits pour faciliter les transitions que connaissent les enfants, il faut noter la tendance à une plus grande coordination de politique entre EAJE et

Il y a une tendance vers une coopération plus étroite entre l'EAJE et l'école obligatoire.

scolarité obligatoire, souvent à la suite de l'impulsion donnée à l'échelle locale. Chaque pays, à l'exception de la Norvège, a quelque forme d'EAJE non obligatoire en milieu scolaire afin de créer une passerelle vers la scolarité formelle (aux Pays-Bas, cette disposition a été intégrée dans la *basischool*). En Belgique (Communautés flamande et française), en Italie, au Portugal et en République tchèque, par exemple, le système éducatif joue un rôle important en offrant une EAJE aux enfants de plus de 3 ans, et des réglementations, un financement ainsi qu'un plan d'études conséquents ont été développés au travers du système éducatif. Toutefois, comme la politique et les services pour les jeunes enfants de moins de 3 ans et pour les activités non-scolaires sont sous la tutelle d'une autre administration, il y a toujours un risque de fragmentation.

La Suède est le seul pays de l'OCDE participant à l'examen ayant entièrement intégré tous les services pour les jeunes enfants et l'école obligatoire dans le système éducatif, sous la tutelle du ministère de l'Éducation, mais il y a des signes que d'autres pays pourraient suivre ce modèle³⁵. L'Angleterre, par exemple, a pris l'initiative de transférer les services d'accueil des enfants du Département de la santé au Département de l'éducation et de l'emploi. L'unité administrative, récemment créée, appelée Unité d'accueil des enfants et des premières années a maintenant la responsabilité pour le développement et l'application des politiques d'EAJE. Au sein du Département exécutif de l'Éducation d'Écosse la « Division pour l'éducation et la garde des jeunes enfants » administre la politique du gouvernement pour tous les services de l'EAJE et un Groupe pour les enfants et les adolescents cherche à intégrer les politiques et les ressources affectées aux enfants et aux jeunes. Plus récemment, en Italie, il y a eu des propositions politiques pour que la responsabilité nationale des services pour les enfants de moins de 3 ans soit désormais sous la tutelle du ministère de l'Éducation afin de parvenir à une plus grande cohérence de politiques et de pratiques pour les jeunes enfants et mettre davantage l'accent sur l'éducation dans *l'asilo nido*. Dans les systèmes fédéraux, l'intégration administrative peut être mieux réalisable au niveau de l'État. En Australie, trois états et territoires – l'Australie méridionale, le Territoire de la capitale australienne et la Tasmanie – ont regroupé tous les services de l'enfance et le portefeuille de l'Éducation pour faciliter la cohérence et la coordination en faveur des jeunes enfants.

Le fait d'unifier l'administration sous la tutelle de l'éducation donne une chance de renforcer l'articulation entre l'EAJE et l'école ainsi que de développer un cadre cohérent de politiques pour la réglementation, le financement, la formation et la mise à disposition de services dans les différentes phases du système éducatif. Une telle stratégie peut faciliter la coopération entre l'EAJE et les personnels de l'école primaire et promouvoir une continuité pédagogique pour les enfants quand ils passent d'un niveau d'éducation à un autre. En Suède, le fait d'intégrer les activités préscolaires, la garderie d'enfants, des « pré-écoles » ouvertes et les activités de loisir a conduit le public à comprendre de mieux en mieux que les services pour la petite enfance combinent l'accueil et l'apprentissage et représentent une première et importante phase de l'éducation permanente. Il y a cependant des risques dans cette approche. Dans certains pays, l'on s'inquiète de savoir que dans la

L'unification sous l'égide de l'éducation offre des chances mais aussi des risques.

35. Deux autres pays de l'OCDE ont pleinement intégré l'ensemble des responsabilités de l'EAJE sous la tutelle de l'éducation : la Nouvelle-Zélande à la fin des années 1980 et l'Espagne en 1990.

mesure où l'EAJE sera de plus en plus intégrée à la scolarité obligatoire, les services destinés à la jeune enfance s'éloigneront de plus en plus de l'aide sociale, de la santé et des autres domaines concernant les enfants. Ceci souligne l'importance de créer des liens entre les différents départements. En outre, les spécialistes de certains pays (par exemple, la Belgique, le Danemark et le Royaume-Uni,) craignent que la culture dominante du système scolaire n'ait érodé certaines des méthodes et des traditions spécifiques des services pour les jeunes années – en particulier l'accent mis sur la créativité de l'enfant et la capacité de celui-ci de prendre des initiatives – en faveur d'une approche plus formelle de l'enseignement. Cependant, tel n'a pas été le cas en Suède, où l'EAJE a été reconnue comme une étape éducative distincte, avec son cadre programmatique séparé et un personnel ayant une formation spécialisée pour travailler avec des enfants de moins de 6 ans. La nouvelle *Foundation Stage* en Angleterre cherche également à instituer pour les services offerts aux premières années un cadre solide constituant une phase éducationnelle unique (voir section 3.6). Pour conclure, faire de la petite enfance une partie importante du système éducatif implique que ces services puissent être disponibles à tous les enfants, comme l'école publique, ce qui pose de sérieuses questions de coûts.

Le travail au sein d'équipes multi-disciplinaires entre différents groupes d'âge et structures ...

Les différentes formes des services de l'EAJE – en centres, en crèches familiales, hors milieux scolaires – tendent à collaborer afin de créer un réseau de services travaillant ensemble. Il est très courant que l'EAJE et les écoles primaires partagent les mêmes locaux mais, de plus en plus, les personnels des deux institutions travaillent aussi ensemble de manière plus étroite. Au Portugal, on a créé les *Escolas Básicas Integradas* (écoles de base intégrées) pour permettre aux enfants de rester dans le même environnement scolaire depuis l'école maternelle jusqu'à la fin de l'école obligatoire, facilitant ainsi la cohérence des conditions de travail et une meilleure gestion des ressources éducationnelles. Les classes préscolaires sont sous la responsabilité d'*educadores de infância*, considérés comme des membres à part entière du personnel de l'école et qui participent souvent à des formations pendant le service avec leurs collègues d'autres niveaux du système scolaire. Dès que c'est possible, les enfants sont suivis par le même groupe d'enseignants du système scolaire obligatoire afin d'encourager une forte interaction entre les personnels, les familles et la communauté.

... est une manière de jeter un pont entre les expériences des enfants de l'EAJE à l'école primaire.

Dans certains pays, l'attention accordée aux phases de transition des enfants a conduit à intégrer des programmes préscolaires, scolaires et hors milieu scolaire dans un service totalement unifié et fonctionnant toute la journée (voir encadré 3.6). 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 mixte 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 une autre. Souvent, les mêmes *pédagogues* travaillent avec les enfants pendant la journée d'école puis dans les activités de loisir. Cette stratégie de collaboration encourage une continuité dans la relation des enfants avec les adultes, à un moment donné et à travers le temps, et donne aux parents davantage de possibilités de communiquer avec les personnels. Le travail dans des équipes interdisciplinaires a conduit le personnel à repenser ses méthodes pédagogiques respectives dans l'EAJE et dans les écoles (par exemple, plus d'impor-

Encadré 3.6. Services intégrés à Maria Gamla-Stan, en Suède

Intégration administrative : Maria Gamla-Stan est l'un des districts les plus grands de Stockholm (60 000 habitants), situé dans une des parties les plus anciennes de la ville. Ce district a l'une des densités d'enfants les plus fortes de toute l'Europe. Afin de mieux servir cette population, Maria Gamla-Stan a formé un Département de l'enfance et de la jeunesse, responsable de l'EAJE, l'éducation ainsi que des services de prévention et en faveur de la jeunesse. Dans le département, une équipe multidisciplinaire travaille ensemble pour satisfaire les très nombreux besoins qu'ont les enfants et les jeunes. Comme le remarquait un responsable municipal : « Nous regardons maintenant les enfants et les jeunes comme notre responsabilité collective ». En combinant les différents financements en un fond unique, représentant 51 % du budget total, le district peut allouer plus efficacement les ressources pour les enfants que si l'argent venait de différentes sources. Sur dix-huit districts que compte Stockholm, trois suivent ce modèle.

Intégration des services : Une approche globale a aussi été adoptée pour de nombreux programmes que propose le district, par exemple, Lilla Maria, une école municipale à Maria Gamla-Stan, a intégré des classes préscolaires, l'école obligatoire et les activités de loisir pour 200 enfants de 6 à 9 ans. Ce projet, lancé à l'initiative d'instituteurs, a cherché à tirer le meilleur parti des trois secteurs et à les réunir ensemble dans un programme unifié. En conséquence, l'école est ouverte de 7 h 30 à 18 h 00 chaque jour. Les enfants passent facilement d'une heure de loisir, le matin, à cinq heures d'école dans la journée, en enchaînant sur des loisirs en fin de journée. Les parents ne paient que pour les loisirs.

Intégration des tranches d'âge et du personnel : Les enfants de 6 ans ont la possibilité d'être en contact avec les plus grands tout en suivant des activités adaptées à leur propre développement. Les enfants sont organisés en groupes d'âge mixte de 36, avec un instituteur de l'école primaire, un instituteur de centre préscolaire et deux pédagogues pour les loisirs. Ces groupes se divisent ensuite dans des « groupes familiaux » de dix enfants avec un adulte responsable. De cette manière, Lilla Maria encourage des personnels ayant des formations professionnelles différentes à travailler ensemble et à établir des relations étroites avec des enfants d'âges différents. Dans la mesure où une partie du personnel travaille le matin et une autre partie l'après-midi, ils ont la possibilité de pouvoir rencontrer les parents de manière informelle. De plus, ils peuvent suivre le développement des enfants, en se servant de listes de contrôle, d'échantillons de travail et en organisant des rencontres régulières avec les parents pour discuter des progrès des enfants.

tance donnée à l'apprentissage par le jeu, des activités pour des groupes d'âge mixte, une organisation autour de thèmes). Cette approche donne aux enfants la possibilité de s'accoutumer aux routines et au style de travail de l'école primaire tout en gardant certains aspects et traditions familiers des structures d'EAJE. Cependant, il est important que les différents travailleurs soient respectés en tant que membres égaux de l'équipe, introduisant des savoir-faire, des connaissances et des expériences de travail différents mais également valables. De cette manière, le travail en équipe peut procurer une occasion, pour des personnels de divers domaines, de discuter avec d'autres, d'apprendre d'eux et de réfléchir à leurs propres pratiques.

Tendances à la décentralisation et à la diversification des services

Dans plusieurs pays, il y a eu une tendance, entre services sociaux et éducatifs, à la décentralisation et aux transferts des compétences des gouvernements centraux vers les municipalités. Ce changement a été motivé par des efforts visant à rapprocher la population des processus de décision et des mécanismes d'application et pour adapter les services aux besoins et aux spécificités locales. Il faut espérer que la décentralisation facilitera le développement de services cherchant davantage à satisfaire une « clientèle », à

répondre aux besoins individuels et à renforcer la diversité de choix. La décentralisation et le transfert de pouvoirs a facilité la diversification des types de prestations et, dans certains cas, la privatisation des services. Les pays possédant un système plus centralisé sont maintenant confrontés à la tâche difficile d'équilibrer le pouvoir et les responsabilités entre les autorités nationales et locales (voir, dans certains cas, régionales), ce qui constitue une véritable gageure quand on en arrive à des questions de financement, d'accès et de gestion de la qualité. L'impact de la décentralisation en ce qui concerne la cohérence de la fourniture des services locaux dépend souvent du climat politique courant et du contexte historique de systèmes d'EAJE spécifiques (Oberhuemer et Ulich, 1997).

La décentralisation peut promouvoir la prise de décision locale et la diversification des services.

Certains pays nordiques, par exemple, possèdent une forte tradition d'auto-gouvernement (subsidiarité) basée sur le principe que les besoins des citoyens sont mieux connus et mieux satisfaits à l'échelle locale. La décentralisation s'y est développée sur des infrastructures d'EAJE existantes, bien développées et pourvues d'objectifs d'accès clairs. Alors que, dans le passé, les services de l'EAJE devaient satisfaire des directives et des standards nationaux assez stricts et détaillés, la responsabilité a été de plus en plus déléguée aux municipalités. Bien qu'un cadre général de régulation existe, les municipalités décident maintenant de comment équilibrer de manière appropriée les services (par exemple, entre accueil familial et centres). Elle sont également libres de passer tout contrat qu'elles jugent utile avec des services privés, bien que ces prestataires de services doivent se conformer aux standards de qualité fixés par la municipalité. Les autorités locales ont pratiquement toute discrétion pour fixer la dotation en personnel et sont responsables de la supervision et de l'inspection des services, ce qui a engendré quelques inquiétudes concernant les variations de qualité entre municipalités et régions.

La décentralisation va souvent au delà de l'autorité locale, laissant une autonomie considérable de décision aux institutions ainsi qu'aux personnels et aux parents. Au Danemark, en Norvège et aux Pays-Bas, les parents ont un rôle bien défini dans la planification et la gestion des centres d'activités, y compris au niveau des décisions concernant le financement et les personnels. En Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, la nouvelle législation qui donne aux écoles l'autonomie et le contrôle sur les questions de personnel et du budget aura vraisemblablement des implications sur l'offre des services pour les enfants dépendant d'une tutelle éducative. Dans la République tchèque, la tendance vers un processus de décision décentralisé, l'influence croissante des parents et le développement d'alternatives privées ou animées par le gouvernement a contribué à une plus grande diversité dans le secteur préscolaire qu'avant 1989. Le succès de ces réformes dépendra largement du degré jusqu'auquel les parties prenantes décideront de s'impliquer dans la négociation de standards locaux et de types de services ainsi que de la présence d'une expertise technique au sein des autorités locales et régionales pour soutenir le transfert de pouvoir au niveau institutionnel.

La décentralisation peut donner un rôle plus grand aux services offerts par le marché.

Dans certains pays, la décentralisation, quelquefois accompagnée par la dérégulation, a été utilisée comme mécanisme pour introduire des politiques poussées par les marchés pour élargir les services aux jeunes enfants. Aux Pays-Bas, également, la décentralisation et le développement de services privés ont été soutenus dans l'intérêt de la démocratie, de la responsabilisation et des sensibilités locales. Les municipalités et le gouvernement hollandais ont passé des contrats avec les secteurs à but non lucratif et à but lucratif pour

fournir de nombreux services pour les enfants y compris des services d'accueil d'enfants sur le lieu de travail et des services en faveur de ces groupes que l'on aimerait toucher mais qui sont difficiles à atteindre au travers des services « normaux ». En Angleterre, on a donné aux *Early Years and Child Care Development Partnerships* (Partenariats pour le développement et la garde des jeunes enfants) la responsabilité d'étendre les dispositions d'EAJE en partenariat avec des fournisseurs publics, privés et volontaires (voir encadré 3.7). Bien que le financement soit décentralisé vers le niveau local et les services, les standards et les réglementations nationaux demeurent. Les États-Unis se sont traditionnellement appuyés sur des approches de marché avec peu de régulation au niveau du gouvernement. La responsabilité de l'EAJE est presque entièrement déléguée aux états individuels, ce qui donne aux autorités une flexibilité considérable pour répondre aux besoins et aux préférences des enfants et des familles. Il y a peu de réglementations ou de directives au niveau central ce qui mène à de grandes différences dans la formation des personnels, dans les ratios personnels/enfants et même dans les exigences en matière de sécurité et de santé entre et à l'intérieur des états. Le rôle limité du gouvernement, au niveau fédéral et au niveau de l'état, a entraîné des différences dans la qualité et l'accessibilité des services, ce qui ne va pas sans provoquer quelque inquiétude. L'Australie – un autre système fédéral – a cherché à trouver une solution en liant le financement fédéral pour l'accueil des enfants à une formule d'accréditation à partir de standards nationalement reconnus (comme décrit précédemment).

En dépit des risques, la décentralisation peut aussi amener à une cohérence plus grande dans la politique et les services locaux. Avec un contrôle central plus souple, certaines autorités locales ont réorganisé des financements et ont expérimenté des politiques de développement entre groupes d'âge et secteurs avec des administrations intégrées. Au Danemark, en Italie, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède par exemple, un nombre croissant d'autorités locales ont réorganisé les administrations locales et les comités politiques pour intégrer l'EAJE et les écoles (et parfois d'autres services pour les enfants), souvent sous la tutelle des départements de l'éducation. En certaines parties de la Norvège, les municipalités ont intégrés les *barnehager* pour

La décentralisation peut encourager des politiques de développement et de mise en place plus cohérentes et plus efficaces.

Encadré 3.7. Partenariats pour le développement et l'accueil des jeunes enfants en Angleterre

En Angleterre, les EYDCP (Partenariats pour le développement et l'accueil des jeunes enfants) fonctionnent, au sein des autorités locales, comme le mécanisme de base à travers lequel les services pour l'éducation des jeunes enfants de 3 et 4 ans sont assurés et les objectifs éducationnels réalisés. Les partenariats sont constitués de représentants des secteurs subventionné, privé et bénévole, du système éducatif local, des services sociaux, des employeurs, des formateurs, des conseillers et des parents. Les membres du partenariat travaillent en bénévolat. Leur rôle consiste à avoir une appréciation des services sur une base locale et à développer des plans pour le futur. En coopération avec ses partenaires de l'Autorité éducative locale, chaque partenariat compose un plan annuel local en faveur de l'EYDCP (le développement et l'accueil des jeunes enfants). Les plans des EYDCP s'intègrent dans des objectifs nationaux pour la mise à disposition de places destinées à l'éducation des enfants de 3 à 4 ans et doivent s'occuper des besoins d'élargissements des services pour l'accueil de l'enfance dans leur zone. Les plans doivent aborder les questions de la qualité, de l'accès pécuniaire, de l'accessibilité de tous à un éventail de services dans leur zone et établir comment offrir aux parents un accès à l'information dont ils ont besoin en développant un Childcare Information Service (CIS – Service d'information sur la protection de l'enfance) local.

Le défi pour les gouvernements est de maintenir un accès équitable et des niveaux de qualité réguliers.

enfants de moins de 6 ans, les activités de loisir, les écoles et les services sociaux pour enfants dans un Département pour Ceux qui Grandissent ; d'autres ont rassemblé différents services tels que la santé, la sécurité sociale et les soins pour les personnes âgées en un département unique. Malgré la gageure inhérente au fait de rassembler différents services et professionnels, l'intégration administrative a aidé à promouvoir des méthodes de travail coordonnées et interdisciplinaires ainsi qu'une allocation de ressources pour les jeunes enfants plus cohérente, voir même plus efficace.

Dans tous les pays, la décentralisation et le transfert de compétences ont permis d'introduire de la liberté, une meilleure adaptation et de la variété à l'échelle locale. En particulier, grâce à la décentralisation, des services d'EAJE plus variés se sont développés à la place d'un type standardisé, offrant ainsi un plus grand choix aux parents. De plus, comme les municipalités sont maintenant chargées de faire des choix importants en matière de financement pour les services de la petite enfance, les politiques d'EAJE sont devenues une part intégrante des politiques locales. Il se peut que la décentralisation promeuve des méthodes de travail mieux coordonnées et une utilisation plus efficace des ressources. D'un autre côté, la prise de décision locale peut mener à des disparités dans la qualité et dans l'accès d'une municipalité à une autre, en fonction des priorités politiques locales, surtout si ces priorités sont déterminées par des considérations de type économique plutôt que par un souci de la qualité. C'est le cas de la Suède, par exemple, où la décentralisation s'est produite pendant une période de récession et s'est accompagnée de coupes budgétaires et d'une baisse des standards locaux (bien que la qualité reste élevée au regard des standards internationaux). Il ressort de ceci qu'il y a un rôle revenant aux gouvernements nationaux (et à ceux de l'état) qui est de garantir que les autorités locales et régionales réunissent des ressources suffisantes pour appliquer leurs politiques. En résumé, alors que dans certains cas, la décentralisation et le transfert de compétences se sont accompagnés d'un engagement local plus grand, de structures démocratiques et de services répondant aux besoins locaux, dans d'autres cas, ils se sont traduits par des niveaux et standards de services régionalement différents. Ces différences se trouvent à travers les pays et en leur propre sein. Pour les gouvernements centraux, le défi est d'encourager la décentralisation et de promouvoir les discussions et les négociations locales, tout en gardant l'autorité et la capacité d'assurer un accès égal à l'EAJE et de maintenir la qualité entre régions et entre formes de services.

Liens entre l'EAJE et les autres services à l'échelle locale

De nombreux pays ont reconnu l'importance d'intégrer les services afin de satisfaire aux nombreux besoins des enfants et des familles, particulièrement les plus fragiles, d'une manière globale. En travaillant ensemble, les secteurs de la protection sociale, de la santé et de l'éducation peuvent fournir des services plus efficaces et plus appropriés pour les jeunes enfants, souvent à moindre coût pour les gouvernements. En outre, l'intégration des services est particulièrement intéressante dans les communautés ayant un grand nombre d'enfants et de familles défavorisés. Une coopération étroite entre l'EAJE, l'école et des services ayant des vocations proches, peut aider à assurer une continuité dans le développement et l'apprentissage des enfants pendant les transitions importantes, comme le passage critique de la maison à l'EAJE et de l'EAJE à l'école. Les Pays-Bas ont lancé la *brede school* (école ayant

une large base dans la communauté) qui, en plus de ses tâches éducatives régulières, offre toute une palette de services à la communauté avoisinante en dehors des horaires scolaires et en coopération avec des volontaires et des professionnels (voir encadré 3.8).

Plusieurs pays ont développé des approches pour encourager les relations entre EAJE, école et autres services de la communauté en vue de promouvoir une cohérence en faveur des enfants et de leurs familles. Ces initiatives lancées par plusieurs agences s'adressent parfois à des enfants ou à des familles particulières mais le plus souvent, elles servent toute une communauté que l'on sait avoir besoin d'un soutien spécial. Le programme de première intervention le plus complet et sans doute le plus fameux est *Head Start*, une initiative communautaire aux États-Unis, qui apporte des services complets en matière d'éducation, de développement, de santé mentale, de nutrition et de services sociaux aux familles pauvres ayant des jeunes enfants, le tout grâce à un fort engagement des parents et de la communauté. Alors que *Head Start* travaille traditionnellement avec les secteurs de la santé, des affaires sociales et de la santé mentale, les programmes établissent de plus en plus des liens avec les services d'accueil d'enfants pour garantir que les enfants des parents qui travaillent soient pris en charge jour après jour pendant toute l'année. Le Royaume-Uni a récemment introduit une initiative contre la pauvreté inter-départements, l'initiative *Sure Start* (Départ sûr), sur le modèle de *Head Start*, mais en ciblant des zones prioritaires et en incluant tous les enfants de moins de 4 ans quels que soient les revenus familiaux. *Sure Start* a adopté une approche partenariale pour mettre les services à disposition des usagers locaux, incluant les secteurs publics, privés et bénévoles, les organisations communautaires et les parents. En Belgique (Communautés flamande et française), aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni (en France

Des stratégies d'ensemble pour une intervention précoce ciblant des zones nécessitant un soutien spécial.

Encadré 3.8. Développement des « Écoles à large base » aux Pays-Bas

Il y a, aux Pays-Bas, une tendance à regrouper les services éducatifs et de santé sous le terme « d'école à large base » (*brede school*). Il y a beaucoup de différents types d'écoles à large base, mais ils sont tous basés sur l'idée d'intégration des services. Installations éducationnelles, installations récréationnelles, services d'accueil des enfants, services de santé des enfants, etc., sont intégrés dans un réseau géographique lié à une zone particulière ou même dans un bâtiment multifonctionnel. Le développement des écoles à large base peut être vu comme un effet de la politique de décentralisation. En tant qu'initiative sortie de la base qui s'adapte pour satisfaire aux besoins du quartier et des utilisateurs, il y a une grande variété dans les arrangements et dans les objectifs qu'ont les écoles à large base dans les différentes municipalités. Et pourtant, le raisonnement sous-jacent est similaire. Les écoles sont considérées comme des endroits où d'autres services et organisations peuvent toucher tous les jeunes enfants. Elles sont confrontées à une grande variété de problèmes sociaux ou de santé chez leurs élèves, qui doivent souvent être soulevés avant que l'enfant ne puisse participer pleinement à l'éducation et peuvent coopérer avec les autres services pour satisfaire les besoins globaux des enfants. Les écoles sont également de plus en plus vues, et fonctionnent de plus en plus, comme support pour permettre l'emploi des parents. Cette exigence relativement nouvelle vis-à-vis de l'école ne coïncide pas avec la manière dont l'école fonctionne, c'est-à-dire, les horaires d'ouverture et les arrangements pour les repas. L'école a développé des liens avec d'autres services professionnels, tels que des services d'accueil hors milieu scolaire et des services récréationnels et éducationnels afin de pouvoir s'occuper des enfants pendant toute la journée de travail des parents. Les écoles à large base restent souvent ouvertes tard la nuit et fonctionnent comme un centre d'activités culturelles, sportives et éducationnelles pour les parents et la jeunesse du quartier. L'un des principaux buts est de renforcer les liens au sein de la communauté et la confiance entre les parents et l'école locale.

Des formes flexibles de soutien familial complètent les principaux services d'EAJE.

aussi), les *politiques d'éducation prioritaires* allouent des ressources supplémentaires aux pré-écoles et aux écoles situées dans des zones spécifiques désavantagées au point de vue social, culturel, économique en vue d'améliorer la qualité des expériences éducationnelles des enfants au travers d'une approche basée sur la collaboration des services. En ciblant des zones géographiques, ces programmes promeuvent des chances éducationnelles égales sans stigmatiser les enfants individuellement.

En complément aux services généraux d'EAJE, il y a aussi un large mouvement pour favoriser le développement de services plus flexibles répondant au large ensemble de besoins sociaux, physiques et psychologiques pour les jeunes enfants et pour les familles. De nombreux pays reconnaissent que les très jeunes enfants et leurs mères, ou ceux qui s'en occupent, peuvent tirer un grand bénéfice d'une expérience de groupe informelle qui favorise le développement de l'enfant et soutient les parents. Ces programmes tendent à inclure des services à temps partiel pour l'enfance, ainsi que certains services pour les parents, comme l'apprentissage des langues, ou encore d'autres formes de soutien aux familles (par exemple, santé, santé mentale) (Kammerman et Kahn, 1994). Tout comme les zones prioritaires, ces projets relient certains réseaux avec d'autres services et emploient souvent du personnel de la communauté dans lesquelles ils prennent place. Ces programmes peuvent prendre de multiples formes. En Angleterre, les *Early Excellence Centers* (Centres pour l'excellence précoce), des modèles de pratique exemplaire soutenus par le gouvernement, offrent un éventail de services intégrés, y compris une éducation dès les premières années pour les enfants de 3 et 4 ans, une garderie toute la journée pour les enfants de la naissance à 3 ans, des possibilités de placement horaire, des services de portée étendue, une aide familiale, des soins de santé, des cours pour adultes et des exercices pratiques. En Italie, des services de *nuove tipologie* (nouvelles typologies) ont été développés pour apporter une plus grande flexibilité dans la socialisation et dans l'apprentissage pour les enfants et les familles qui n'ont pas besoin d'une EAJE à plein temps (voir section 3.7). Dans de nombreux pays, des centres préscolaires ou des groupes récréatifs offrent des activités à temps partiel pour les enfants qui sont accompagnés par un parent ou un adulte responsable de l'enfant, par exemple un prestataire de service d'accueil d'enfants. Ces services peuvent être particulièrement valables pour les familles d'immigrés qui pourront ainsi se familiariser avec les rythmes d'une EAJE plus formelle, développer des réseaux sociaux et améliorer leur connaissance de la langue. Ces services flexibles tendent à être ouverts à toutes les familles, bien qu'ils puissent donner la priorité à celles considérées comme nécessitant des besoins spéciaux.

Finalement, dans la plupart des pays, des groupes de prestataires dispensant un accueil familial de jour se sont organisés en réseaux, ce qui réduit efficacement l'isolement des prestataires de services et les relie au soutien familial, aux écoles, à d'autres institutions de la communauté et aux services. De tels liens entre services peuvent aider à répondre à des besoins insatisfaits, à accélérer la mise à disposition des services, à minimiser la duplication des services, à faciliter la transition des enfants et à assister les parents pour s'orienter entre services disponibles. Il n'est pas surprenant que l'intégration des services pour les jeunes enfants se soit révélée être une stratégie efficace en matière de gestion des coûts, particulièrement pour ceux ayant besoin d'aide spéciale (OCDE, 1998a). Il y a cependant des défis à relever qui porteraient à adopter une approche plus globale. Les prestataires de services peuvent avoir des visions différentes. Ils viennent d'horizons professionnels

différents et travaillent isolément de leurs homologues d'autres domaines. En outre, un financement et une fourniture des services fragmentés peuvent représenter une barrière pour l'intégration de services. Ainsi, alors que dans certains pays, les efforts pour coordonner les services destinés aux jeunes enfants sont monnaie courante, dans d'autres, nous n'en sommes qu'au début.

3.4. Explorer des stratégies pour assurer des investissements adéquats dans le système

Points principaux

Un financement adéquat est essentiel pour assurer que tous les enfants aient un accès équitable à une EAJE de qualité et que leurs parents aient un choix de services. L'argument économique en faveur d'investissements publics dans une EAJE de qualité est fort (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a ; Vandell et Wolfe, 2000 ; Verry, 2000). Comme de nombreux pays l'ont reconnu, une intervention publique peut aussi être justifiée par l'objectif d'une égalité pour tous, de telle sorte que les enfants de familles à faibles revenus puissent avoir les mêmes possibilités de bénéficier d'une EAJE de qualité que les enfants de familles à hauts revenus. Si les enfants présentant un risque d'échec scolaire ne sont pas détectés et aidés dès leur plus jeune âge, les coûts pour le système éducatif et pour les économies deviennent incalculables. Les bénéfices à retirer des investissements publics dans une EAJE de qualité sont importants en termes de gains sociaux, économiques et éducationnels pour les parents, les enfants et les familles sans compter les retombées économiques pour la société dans son ensemble au travers de la participation accrue des femmes au marché du travail. Une bonne partie de ces coûts sera compensée par des systèmes éducatifs plus efficaces, une meilleure collecte de l'impôt et une réduction des dépenses d'aide sociale. Bien que la plupart des pays aient reconnu le rôle important des investissements publics, les niveaux de dépenses, les mécanismes de financement adoptés et l'appel à des sources privées de financement varient d'un pays à l'autre.

- Dans presque tous les pays examinés, les gouvernements payent la plus grande partie des coûts, la part des parents représentant environ 25 à 30 %. Les deux ou trois années d'EAJE avant l'école obligatoire sont généralement gratuites.
- L'essentiel de l'assistance de l'État, dans la plupart des pays, se fait par le financement direct des écoles. Même quand il y a une mixité importante entre prestataires publics et privés, un grand pourcentage des services perçoit directement ou indirectement un financement public.
- Les pays ont adopté un large éventail de mécanismes de financement pour améliorer la mise à disposition : financements directs, frais d'inscription/de participation, exemptions fiscales et contribution des employeurs. La disponibilité reste un obstacle à l'accès équitable, particulièrement dans les systèmes où le fardeau des coûts tombe sur les épaules des parents.
- Alors que la plupart des pays cherchent à accroître la quantité de services et à accroître leur qualité au travers d'allocations directes en faveur des prestataires, quelques uns préfèrent des allocations indirectes en faveur de la demande, comme des subventions et des exemptions fiscales en faveur des parents. Dans tous les cas, il y a une préoccupation concernant l'accès équitable aux services et à la qualité des prestations.
- Indépendamment de la stratégie de financement adoptée, il est clair que des investissements publics substantiels sont nécessaires pour le développement d'un système d'EAJE équitable, bien financé et de qualité.

L'investissement public dans l'EAJE

Les gouvernements ont reconnu l'importance de l'investissement public dans l'EAJE.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics font des investissements substantiels dans l'EAJE, au moins en faveur du préscolaire et des jardins d'enfants pour les enfants âgés de moins de 3 ans. Il est toutefois difficile de rassembler les dépenses publiques pour toutes les formes d'EAJE compte tenu de la diversité des arrangements institutionnels et financiers ainsi que celle des contributions parentales. Bien qu'il y ait peu de statistiques comparables et fiables disponibles pour les dépenses totales, les données disponibles suggèrent que les dépenses d'EAJE publiques (couvrant la classe d'âge de la naissance jusqu'à 6 ans) en termes de pourcentage du PIB, tendent à être supérieures dans les pays nordiques, moyennes dans les pays d'Europe continentale et les plus basses en Australie, au Royaume-Uni, et aux États-Unis (Roostgard et Fridberg, 1998 ; Meyers et Gornick, 2000). En termes de tendances, les pays ayant comparativement les dépenses publiques les plus basses (par exemple : les États-Unis, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni) ont sensiblement augmenté leurs dépenses dans les cinq dernières années. Au Portugal, par exemple, le budget pour l'enseignement préscolaire a plus que doublé depuis 1996, et au Royaume-Uni, il est estimé que l'investissement atteindra presque 8 milliards de livres sterling pour la période 1998-2002.

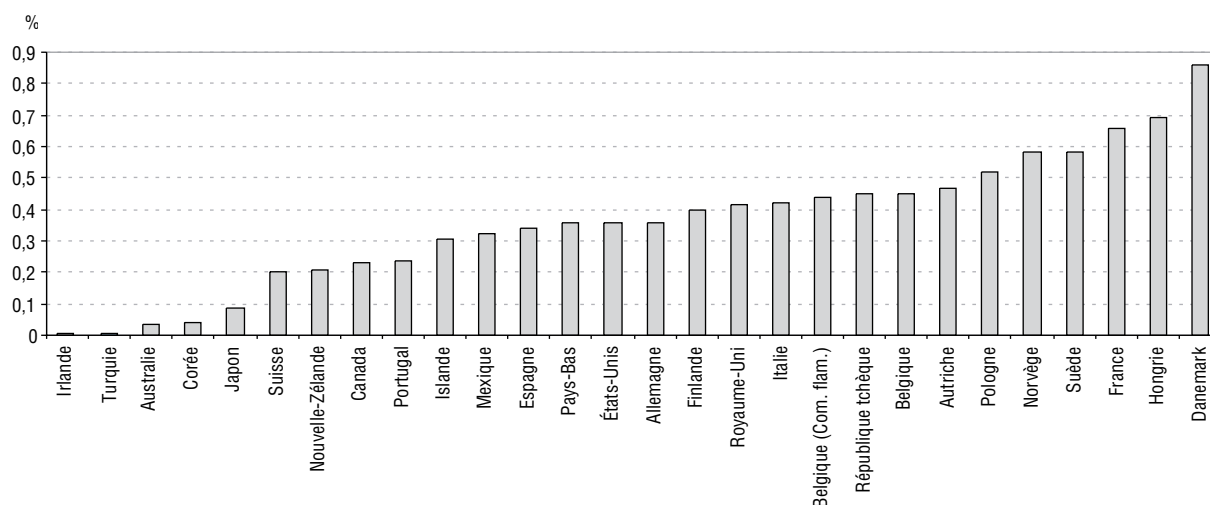
La plupart des pays dépensent davantage par enfant dans l'enseignement primaire que pour la petite enfance.

Étant donné les lacunes dans les données et les indicateurs comparatifs en matière d'EAJE, cette section se base principalement sur les données de la CITE³⁶. Comme le montre la figure 3.4, le pays dont les dépenses publiques en faveur de l'enseignement préprimaire sont les plus élevées par rapport au PIB est le Danemark, avec environ 0.9 % du PIB. La plupart des pays participant à l'examen dépensent entre 0.4 et 0.6 % du PIB. Dans la mesure où ces chiffres se réfèrent uniquement aux services à orientation éducative pour les enfants de plus de 3 ans, les dépenses totales pour l'EAJE sont peut-être sous-estimées. Par exemple, quand tous les enfants de l'EAJE en dessous de 6 ans sont inclus, les dépenses totales de la Suède passent de 0.6 % à 2.3 % du PIB. Dans la plupart des pays, les dépenses totales augmenteraient de manière significative si les financements publics pour les congés maternels et parentaux, les allocations familiales, et d'autres transferts en faveur des familles avec des enfants étaient inclus en même temps que les investissements en matière éducative. Une autre manière de regarder les niveaux d'investissement au sein des pays – et la priorité accordée aux jeunes enfants – consiste à comparer les dépenses pour l'éducation préprimaire et primaire (de nouveau limitée à la définition étroite utilisée par la CITE) par tête. À l'exception des États-Unis, de la Norvège, de la République tchèque et du Royaume-Uni, les pays participant à l'examen dépensent davantage par tête dans l'éducation primaire que dans l'éducation préprimaire (voir figure 3.5), même si les ratios enfants/personnels recommandés et la dimension des groupes sont bien plus petits pour les jeunes enfants que pour les élèves en âge de scolarité obligatoire. Suivant ces données, la Norvège est de loin le pays dépensant le plus pour les enfants au cours des années préprimaires (presque 8 000\$ par enfant).

Il y a un besoin de coordination dans le rassemblement et le planning des données financières.

L'allocation efficace des ressources exige un planning financier prudent, encore que la répartition des responsabilités entre ministères et niveaux de gouvernement rend difficile de regrouper les dépenses pour l'EAJE. Alors que

36. Voir explication au chapitre 1. L'examen a eu recours à une définition plus large de l'EAJE que celle utilisée par la CITE.

Figure 3.4. Dépenses publiques pour l'éducation pré-primaire¹ en pourcentage du PIB, 1998

1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés.

Source: Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2001).

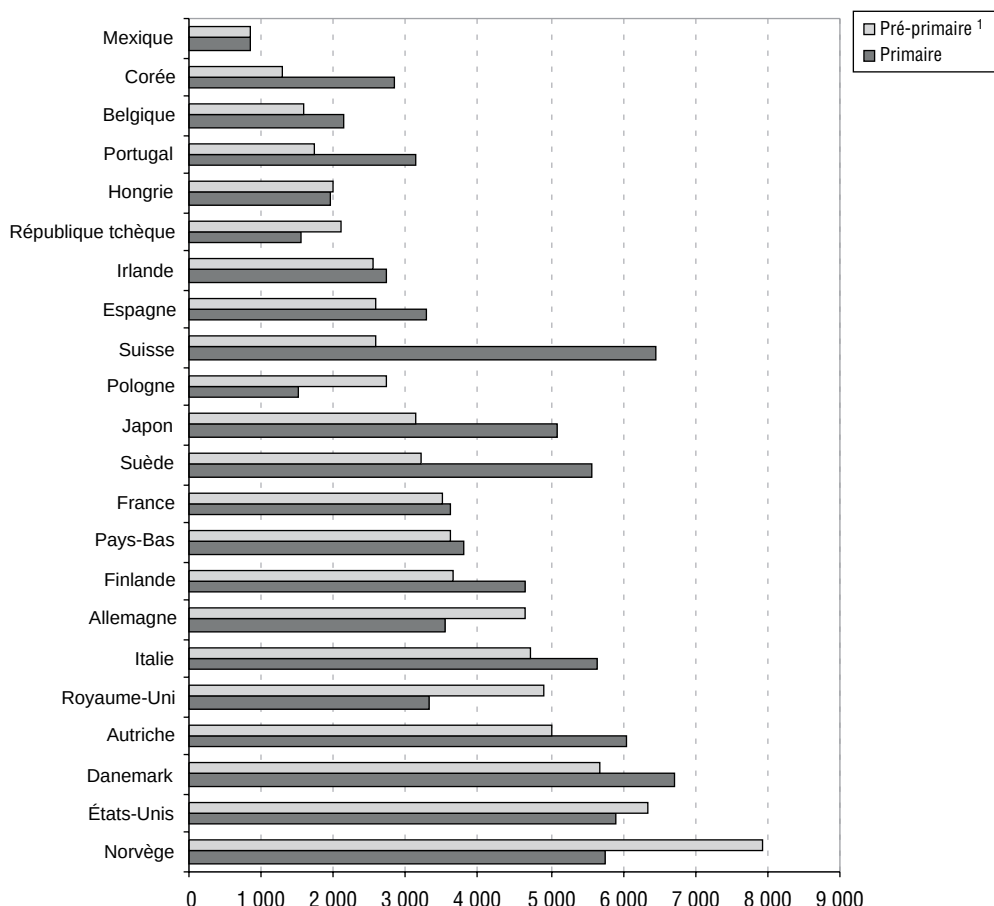
dans certains pays il est possible d'obtenir des données financières précises sur les dépenses pour les jeunes enfants, dans d'autres, les données ne sont pas fiables ou sont inexistantes. Sans un système de financement cohérent et coordonné, dans lequel tous les aspects des dépenses de l'EAJE sont considérés comme un tout, les politiques ont moins de chances d'être mises en place, et les lourdeurs et les redondances seront plus répandues dans le système (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996b). Il y a quelques stratégies qui s'avèrent prometteuses, dans l'esprit des recommandations faites par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. En Norvège, par exemple, le ministère des Affaires familiales et des enfants collecte les dépenses annuelles pour les enfants de tous les ministères dans un document unique pour montrer ce qui est dépensé chaque année pour les enfants, ainsi que pour formuler les objectifs et les politiques du gouvernement pour les enfants à travers les différents secteurs. En Australie, la Commission de la productivité produit un rapport annuel qui détaille les dépenses du Commonwealth et des administrations des états et des territoires pour les services en faveur des enfants. En général, il y a un besoin pour une collecte de données consistante et complète sur les dépenses aux niveaux à la fois national et international. A plus long terme, nous avons également besoin de pouvoir mesurer, par des recherches régulières, l'impact des niveaux d'allocation et des différents mécanismes de financement sur les enfants et les familles à travers les pays.

Répartition des investissements entre gouvernement, parents et entreprises

Afin de maximiser des ressources limitées, le plus gros de la charge financière est habituellement réparti entre différents niveaux d'autorité (nationale, régionale et locale), parents et parfois entreprises. Cette répartition varie toutefois grandement d'un pays à l'autre de même qu'au sein des pays, et habi-

Les gouvernements, à différents niveaux, supportent la plupart des coûts de l'EAJE.

Figure 3.5. Dépenses par élève (en dollars EU convertis à l'aide des PPA) au titre des établissements publics et privés par niveau d'enseignement (calculs basés sur les équivalents plein-temps), 1998



1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés.

Source : (Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2001).

tuellement par secteur (éducation, aide sociale). Pour ce qui touche au financement par le *gouvernement*, la responsabilité de l'EAJE incombe, aux États-Unis, au gouvernement fédéral et à l'administration des États, alors qu'au Royaume-Uni, elle revient essentiellement aux autorités locales. En Australie, les gouvernements national, des États/Territoires et les autorités locales financent l'EAJE non-scolaire, et les États/Territoires financent essentiellement l'éducation préscolaire. Les modes de financement varient également parmi les autres pays. En ce qui concerne les services *non-scolaires*, le financement est partagé par les autorités nationales, régionales et locales en Belgique (Communautés flamande et française), par les autorités nationales et locales aux Pays-Bas, par les autorités régionales et locales en Italie, au Portugal et en République tchèque. Les gouvernements – autorités nationales –

jouent un rôle substantiel dans le financement de l'éducation *préscolaire* en Belgique (Communautés flamande et française), en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en République tchèque ; alors que l'Italie dépend également d'un financement local et régional. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, il y a un système uniformisé pour tout ce qui est avant l'école obligatoire avec un financement réparti entre les autorités nationales et locales. En Norvège, l'État a pris en charge une plus grande part des coûts au cours des années 90, alors qu'en Finlande et en Suède, la décentralisation a donné une plus grande responsabilité financière aux municipalités (Meyers et Gormick, 2000).

Dans la plupart des pays européens, les *parents* couvrent environ entre un quart et un tiers des coûts de fonctionnement contre seulement 15 % en Finlande (voir tableau 3.4). Il n'y a qu'en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni où les cotisations des parents couvrent presque tous les coûts. Cependant, ces cotisations sont fortement subventionnées par le gouvernement en Australie et au Royaume-Uni³⁷. Aux États-Unis, où l'EAJE est sous-financée relativement à d'autres programmes sociaux et d'éducation recevant un financement public (Casper, 1995), les parents paient en moyenne 60 % (et jusqu'à 70 à 80 % des coûts d'EAJE non liés au système scolaire), à un moment de leur existence où leurs revenus ont les plus grandes chances d'être à leur plus bas niveau (Barnett et Masse, 2000 ; CQCO Study Team, 1995)³⁸. Ce déséquilibre entre financement public et privé reflète des attitudes profondément ancrées concernant la responsabilité individuelle et collective face à l'EAJE. L'éducation et la garde des jeunes enfants sont essentiellement vues comme des tâches privées devant être gérées individuellement par les familles et non pas des questions qui demandent un fort engagement public.

Le rôle des *employeurs* dans le financement de services hors système éducatif varie d'un pays à l'autre suivant, en partie, la façon dont ces services sont vus par rapport au marché du travail. En Belgique (Communautés flamande et française), les employeurs contribuent à hauteur de 0.05 % des salaires pour les services destinés aux enfants de moins de 3 ans et en Italie, ils paient 0.1 % des salaires pour les services sociaux (incluant l'accueil des enfants), ce qui ne représente qu'une petite contribution aux coûts (Meyers et Gornick, 2000). En Australie, aux États-Unis et aux Pays-Bas, le système fiscal stimule les contributions des employeurs en leur permettant de déduire de leurs revenus imposables les coûts de l'accueil des enfants de leurs employés (en Australie, il s'agit d'une exemption fiscale). Les Pays-Bas ont fait le choix d'une approche unique en entendant parvenir à un arrangement tripartite dans lequel le gouvernement, les employeurs et les parents partageront les principaux coûts des services d'accueil pour les jeunes enfants. En 1990, le gouvernement a lancé des *Stimulative Measure on Child Care* (Mesures d'encouragement à l'accueil des enfants) qui ont permis d'atteindre la répartition suivante des coûts : employeurs 21 %, gouvernement 35 %, parents 44 %. En tendant à faire preuve d'une plus grande confiance envers une EAJE parrainée par les

Dans la plupart des pays, les parents contribuent entre 25 et 30 % aux coûts de fonctionnement.

Les employeurs ont joué un rôle mineur, sauf aux Pays-Bas.

37. Suivant les revenus familiaux, les subventions couvrent jusqu'à 70 % des coûts au Royaume-Uni et jusqu'à 100 % des coûts en Australie.

38. Aux États-Unis, les familles paient davantage en cotisations pour l'accueil des enfants (environ 4 000 \$ par an) que pour les droits d'inscription à l'école, ce qui représente aussi une proportion plus élevée des coûts totaux (Barnett et Masse, 2000).

Tableau 3.4. Contribution parentale moyenne aux coûts des structures de l'EAJE

	Enfants de 0 à 3 ans	Enfants de 3 à 6 ans*
AUS	Varie en fonction des revenus via le Child Care Benefit (en moyenne 9 % du revenu disponible)	Gratuit pour les enfants âgés de 4 ans dans les classes d'accueil financées par les États
BEL (FL.)	Varie en fonction des revenus Les parents paient au maximum 28 % des coûts	Gratuit à partir de 2 ans et demi
BEL (FR.)	Varie en fonction des revenus Varie entre 17 et 25 % des coûts	Gratuit à partir de 2 ans et demi
CZE	Non applicable, car peu de services existent	Varie en fonction des revenus Les parents paient au maximum 30 % des coûts
DNK	Varie en fonction des revenus et de la municipalité Les parents paient au maximum 33 % des coûts	Varie en fonction des revenus et de la municipalité Maximum 33% des coûts
FIN	Varie en fonction des revenus, habituellement 10-15 % Contribution maximum parentale de 1100 MFI par mois	Varie en fonction des revenus, habituellement 10-15 % Maximum de 1 100 MFI par mois
ITA	En moyenne, les parents paient 36% des coûts (12% des revenus disponibles)	Gratuit dans le public (excepté repas) Contributions variables dans le privé
NLD	Varie en fonction des revenus Au total, les parents paient 44% des coûts (6 à 21 % du revenu familial net disponible)	Gratuit à partir de 4 ans
NOR	Varie en fonction des revenus Les parents paient entre 28 et 45 % des coûts dans les centres publics	Varie en fonction des revenus Les parents paient entre 28 et 45 % des coûts dans les centres publics
PRT	Le coût parental est en moyenne de 11 % des revenus familiaux	Gratuit dans les <i>jardins</i> du secteur public
SWE	Varie en fonction des revenus et municipalité, de 2 à 20 % des coûts.	Classe préscolaire gratuite à partir de 5 ans
UKM	Varie en fonction des revenus via des exemptions fiscales Les parents paient habituellement entre 30 et 60 % des coûts	Éducation maternelle gratuite pour tous les enfants âgés de 4 ans et de plus en plus pour ceux âgés de 3 ans
USA	Varie en fonction des revenus Sauf exemption, les parents paient en moyenne 60 % des coûts de l'accueil (18 à 25 % de leurs revenus)	Les parents paient en moyenne 60% des coûts de l'accueil Accès gratuit pour certains enfants de 4 ans si financement public Pré-jardins d'enfants et pour la plupart des enfants de 5 ans en classes de jardins d'enfants
Source : Rapports de base de l'OCDE.		* Les services gratuits dans cette colonne ne durent généralement pas une journée entière. Les parents doivent généralement payer pour un accueil supplémentaire.

employeurs, les Pays-Bas sont en train de reconnaître que les employeurs sont l'une des principales parties prenantes dans l'EAJE et que fournir des soutiens à des parents qui travaillent peut profiter à la fois aux employeurs et aux employés. Dans les pays nordiques, il n'est pas commun pour les employeurs de contribuer au financement direct de l'EAJE. Les services sont considérés comme relevant de la responsabilité publique, l'admission étant un droit social plutôt qu'une charge pour l'employé.

Les mécanismes de financement et les systèmes de prestation

Le choix des mécanismes de subvention et de financement varie suivant les pays et reflète la diversité des traditions politiques concernant le rôle du gouvernement et des services publics. La plupart des pays de l'OCDE favorisent une prestation publique des services mais les coûts en sont souvent partagés avec les parents comme nous l'avons noté plus haut. La prestation directe de l'EAJE par le biais des services et des écoles constitue le gros de l'assistance gouvernementale. Les prestataires en Belgique (Communautés flamande et française), au Danemark, en Finlande, en Italie, en Norvège, au Portugal, en République tchèque et en Suède sont des autorités publiques (c'est-à-dire l'État ou les municipalités) ou un mélange d'organisations publiques et privées (essentiellement à but non lucratif) qui sont financées et réglementées par la puissance publique. En Suède, la plupart des prestataires de services privés sont des coopératives formées entre parents. Il y a une légère tendance au recours à des prestataires privés mais financés par l'argent public afin de réduire les coûts pour les municipalités et pour offrir aux parents une plus grande diversité d'options³⁹. En République tchèque, les changements dans le système économique et politique ont ouvert la voie à des structures d'EAJE privées ou organisées par l'Église pour les enfants de 3 à 6 ans, bien qu'à petite échelle jusqu'à présent (c'est-à-dire couvrant moins de 2 % des enfants). En général, les prestataires privés doivent remplir les mêmes standards de qualité que les prestataires publics pour recevoir des subventions directes.

En Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, la mixité public-privé est plus grande et les prestataires à but lucratif pour les enfants de moins de 5 ans sont plus courants. Par exemple, 90 % des prestations sont d'origine privée aux États-Unis (parmi lesquelles 60 % sont à but non lucratif et 30 % à but lucratif) et en Australie 73 % des centres d'accueil à journée continue sont privés et à but lucratif, alors que les autres formes d'EAJE sont surtout à base communautaire et à but non lucratif. L'engagement du secteur privé à but lucratif a augmenté en Australie au cours de la dernière décennie et a coïncidé avec un changement en vertu duquel on est passé du financement direct des prestataires de services et des services à celui des consommateurs. Récemment, le Commonwealth a supprimé les subventions aux centres communautaires d'EAJE afin de « respecter les règles de la concurrence » avec les prestataires de services à but lucratif⁴⁰. Le secteur lucratif s'est également vu confier des prestations en Belgique (Communautés flamande et française), en Italie, aux Pays-Bas, et au Portugal, tout particulièrement pour les enfants de moins de 3 ans, et de manière beaucoup plus limitée en Finlande et en Norvège. Les services à but lucratif sont quasi inexistantes au Danemark et en Suède. Là encore, la plupart des pays exigent des standards de qualité pour les services publics ou privés s'ils ont vocation à bénéficier de ressources

Le mécanisme le plus commun est le financement direct des services publics.

Les prestataires privés tendent à bénéficier de financements publics et sont supposés répondre à des standards de qualité.

39. Les services financés par le public et animés par le privé concernent actuellement 7 % des enfants en Finlande, 13 % en Suède, 30 % au Danemark et 42 % en Norvège. En Belgique, qui a une forte tradition d'écoles privées à but non lucratif (souvent confessionnelles), les chiffres sont plus élevés (64 % en Flandres et 40 % dans la communauté française).

40. L'État de Nouvelle-Galles du Sud et le Territoire du Nord continuent d'offrir un financement en couvrant les dépenses de fonctionnement de services d'accueil communautaires restant ouverts toute la journée.

D'autres mécanismes de financement incluent des subventions, des exemptions fiscales et les contributions des employeurs.

publiques directes ou indirectes et dans de nombreux cas, s'ils veulent pouvoir fonctionner [par exemple, Belgique (Communautés flamande et française), Danemark, Pays-Bas].

Dans certains pays, les parents reçoivent des subventions pour payer l'accueil. Des *subventions couvrant tout ou partie de leurs contributions financières* – chèques-accueil (vouchers) ou espèces – permettent aux parents d'avoir accès à tout un éventail de services qu'autrement ils ne pourraient pas payer intégralement. En Australie, par exemple, les parents reçoivent des subventions par le biais du nouveau *Child Care Benefit* (CCB, Allocation pour l'accueil de l'enfant) valables pour des centres privés ou communautaires, pour l'accueil familial (crèches familiales) ou pour des services hors milieu scolaire. Toutes les familles qui utilisent les services d'accueil officiellement agréés ont droit à un montant minimum, et l'aide augmente au fur et à mesure que les revenus familiaux baissent. Les familles doivent envoyer leurs enfants dans un centre agréé par le *Quality Improvement and Accreditation System* (QIAS, Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation) pour avoir droit au CCB. Un niveau minimum de CCB est également disponible pour les familles qui travaillent ayant recours à des services d'accueil non officiels (mais enregistrés). En Finlande, les parents qui ont des enfants en âge préscolaire ont droit à une subvention (*Private Care Allowance*, Allocation pour un accueil privé) afin qu'ils puissent acheter des services privés dans des centres ou à domicile. Les autorités locales payent directement aux prestataires de services une allocation qui consiste en une allocation de base accrue d'un supplément selon les revenus et la dimension de la famille. Aux États-Unis, il y a eu des augmentations substantielles des financements fédéraux et des états pour subventionner les parents à revenus faibles.

Parmi les autres mécanismes de financement, il y a l'*exemption fiscale* qui permet aux parents de payer un service d'accueil privé et des mesures pour inciter les *employeurs à participer* (comme discuté précédemment). Dans la plupart des pays, l'exemption fiscale permet aux familles de déduire les frais d'EAJE de leur feuille d'impôts. Cette stratégie peut ne pas réellement aider les familles à bas revenus si elles ne gagnent pas assez pour être assujetties à l'impôt. Par contraste, la nouvelle *Childcare Tax Credit* au Royaume-Uni (qui fait partie des *Working Families Tax Credit*) a pour but de rendre les services d'accueil plus accessibles financièrement aux familles à revenus bas et moyens. Le *Childcare Tax Credit* atteint jusqu'à 70 % des coûts d'une EAJE éligible, avec un coût maximum couvert de 100 £ par semaine pour des familles qui paient pour un enfant et de 150 £ par semaine pour les familles qui paient pour deux enfants ou davantage. Les services d'accueil éligibles doivent être enregistrés auprès de l'autorité locale (par exemple, accueil familial, halte garderies, crèches ou clubs hors milieu scolaire) ou agréés. Alors que, dans la plupart des pays, les subventions, aux contributions financières des parents, les exemptions fiscales et les contributions des employeurs sont des mécanismes servant à compléter les services publics subventionnés, elles constituent, en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, l'essentiel de l'aide du gouvernement – spécialement pour le secteur non-scolaire. Contrairement au financement et à la fourniture directe des services, ces mécanismes signifient un recours plus grand à la famille ou au secteur privé pour offrir des services et, dans certains cas, pour absorber les coûts (Meyers et Gormick, 2000). Si tel est le cas, les relations entre l'offre, la demande, la qualité et les moyens pécuniaires d'accès peuvent devenir problématiques.

Coût raisonnable et accès

Une manière de déterminer le coût raisonnable est par le pourcentage de revenus dont la famille dispose pour les services de l'EAJE. Représentant le consensus croissant que la participation à l'EAJE est désirable pour les enfants de 3 à 6 ans, les pays ont cherché des stimulants financiers pour permettre aux enfants de participer aux services. Afin de promouvoir une égalité des chances devant l'éducation, le Portugal offre actuellement une séance quotidienne gratuite de cinq heures pour les enfants de 5 ans dans les *jardins de infância*, et au cours des deux prochaines années la Suède subventionnera une séance gratuite d'une demi-journée pour les enfants de 4 à 5 ans dans les *förskola* (qui, pour la plupart d'entre eux, utilisent déjà gratuitement les centres). Ces changements récents indiquent une mutation de politique vers une approche éducationnelle plus universelle, qui est adoptée depuis longtemps déjà dans le secteur éducatif en Belgique (Communautés flamande et française) pour les enfants depuis l'âge de 30 mois, en Italie, pour les enfants à partir de 3 ans (dans les écoles municipales et nationales) et aux Pays-Bas depuis l'âge de 4 ans.

Étant donné les coûts élevés pour les services destinés aux nourrissons et aux tout petits et la nature des divers systèmes mis en place, les parents tendent à payer beaucoup plus pour les enfants de moins de 3 ans que pour les plus âgés. Dans la plupart des pays, les services subventionnés par les fonds publics exigent une contribution des parents calculée sur la base d'une échelle proportionnelle aux revenus et dans de nombreux cas, la contribution n'est pas exigée pour les familles à bas revenus et pour les enfants ayant des besoins spéciaux. Les frais sont souvent réduits quand il y a un frère ou une sœur (par exemple, de 50 % au Danemark et en Finlande). Ces subventions ont pour effet que les frais payés par les parents pour l'EAJE subventionnée ne représentent que 10 % du revenu moyen des familles dans la plupart des pays européens et en Australie.

Le coût raisonnable est un critère majeur d'accès, surtout dans les systèmes où les coûts sont censés être couverts par les cotisations des parents. Aux États-Unis, les frais demandés aux parents dont les moyens ont été reconnus insuffisants sont généralement très faibles dans les services publics fortement subventionnés (par exemple, *Head Start*), mais l'accès à ces services et à d'autres subventions est très limité⁴¹. De plus, en raison de l'offre limitée d'EAJE agréée et d'une faible connaissance des subventions disponibles, beaucoup de familles pauvres n'ont pas recours aux subventions pour lesquelles elles sont éligibles et font plutôt confiance à des services non agréés (Fuller *et al.*, 2000). Les familles à bas revenus qui paient ainsi pour les services finissent souvent par payer proportionnellement plus, en affectant un pourcentage plus élevé de leurs revenus, que les familles à hauts revenus. Les recherches ont montré que les familles gagnant moins de 1 200 \$ par mois dépensaient 25 % de leurs revenus pour l'accueil des enfants, alors que les familles gagnant plus de 4 500 \$ par mois ne payaient que l'équivalent de 6 % de leurs revenus (Casper, 1995). Malgré l'existence d'aides financières, le problème du coût est souvent identifié comme l'obstacle principal pour l'accès

Une mutation politique vers une approche plus universelle de l'éducation.

Cependant, dans de nombreux pays, le coût est encore une barrière à l'accès pour les familles à bas revenus.

41. Aux États-Unis, seulement près de 10 % des enfants ayant droit à la principale subvention fédérale, le *Child Care and Development Fund* (Fond pour l'accueil et le développement des enfants), l'ont effectivement perçue (ministère américain de la Santé et des Services sociaux, 1999).

aux services d'EAJE non-scolaires dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et les États-Unis, avec pour conséquence une proportion plus faible de familles à bas revenus inscrites dans l'EAJE que de familles à hauts revenus. Aux États-Unis, par exemple, seuls 45 % des enfants entre 3 et 5 ans des familles à bas revenus sont inscrits dans des programmes préscolaires contre presque 75 % pour les familles à hauts revenus (*National Education Goals Panel*, 1997). Même dans des systèmes fortement subventionnés, les rapports par pays indiquent que certains enfants sont exclus à cause de la situation économique de leur famille ou du choix fait par leurs parents de faire confiance à des arrangements privés informels. Dans la mesure où les enfants qui utilisent peu les services sont souvent ceux qui auraient tout à gagner d'une EAJE de qualité, il est nécessaire, pour des raisons d'équité, de mieux contrôler les conséquences des dépenses publiques et les mécanismes de redistribution des ressources.

**Préoccupations
concernant les augmen-
tations et les variations
des cotisations.**

Avec une tendance à une décentralisation et à une dérégulation accrues, des frais plus élevés et de fortes différences dans leur montant d'une région à l'autre sont devenus la norme dans de nombreux pays (par exemple, l'Australie, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède). Il est inquiétant de constater que ces augmentations substantielles dans les cotisations ont provoqué une baisse de fréquentation, en particulier parmi les familles à bas revenus et à revenus moyens. En Australie, par exemple, les cotisations, qui ne sont pas réglementées par le gouvernement, ont augmenté de 7 % chaque année entre 1991 et 1999, ce qui représente une augmentation totale de 58 %. Des investissements publics bien ciblés peuvent permettre de répondre à ces problèmes. Depuis son introduction en juillet 2000, le nouveau *Child Care Benefit* en Australie a amélioré l'accès financier aux services d'accueil pour la plupart des familles (pour beaucoup de familles à très bas revenus, les services sont maintenant gratuits ou ne font l'objet que d'un paiement symbolique). Selon des rapports officiels, il y a eu un accroissement de la demande parmi des familles qui auparavant n'utilisaient pas ces services et une augmentation de la fréquentation parmi celles qui les utilisaient déjà. Un autre mécanisme pour limiter les accroissements et les variations des contributions consiste à fixer un plafond peu élevé aux cotisations, comme en Finlande et en Suède, pour garantir qu'aucun parent ne paye plus qu'un montant fixé d'avance pour l'EAJE. Dans la République tchèque et au Danemark, les contributions peuvent varier, mais la part parentale ne doit pas excéder 30 % des coûts.

Stratégies de financement pour étendre la fourniture de services et améliorer la qualité

Les subventions du gouvernement peuvent aider à promouvoir le développement et la valorisation des prestations d'EAJE. Bien qu'il soit difficile d'apprécier l'impact des subventions publiques sur l'accessibilité à l'EAJE (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996b), des listes d'attente pour des places dans les programmes subventionnés laissent penser que le financement est inadéquat pour garantir un accès équitable même dans des pays ayant des politiques d'inscriptions ouvertes. L'une des questions cruciales concernant le financement est la suivante : quelle est la bonne proportion entre les subventions *côté demande*, où les ressources du gouvernement sont allouées directement aux familles et les subventions *côté offre*, où les ressources publiques sont utilisées pour créer et entretenir une

infrastructure de services stable ? Comme nous l'avons noté plus tôt, la plupart des pays cherchent à élargir la palette des services en subventionnant des prestataires, généralement via des allocations municipales pour les services non-scolaires et via des subventions par enfant accueilli pour des services éducatifs. Font exception l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont adopté un système mixte basé, côté demande, sur des subventions aux parents qui ont besoin « d'accueil » pour leurs enfants et, côté offre, sur le financement de prestataires de services afin de stimuler « l'éducation précoce », habituellement en faveur d'enfants âgés de 3 et 4 ans. Dans l'approche précédente, l'on s'attend à ce que la demande de services à la fois stimulera l'expansion de l'offre et permettra de rendre l'accès plus facile. L'utilisation d'allocations en faveur des parents plutôt que le recours au soutien direct des prestataires reflète également une préférence envers le choix individuel au niveau de la famille.

Cependant, certains affirment qu'un système reposant entièrement sur la demande ne peut fonctionner que dans un marché plus ou moins parfait. Les marchés pour l'EAJE sont loin d'être parfaits : les acheteurs ne disposent ni des ressources financières ni de toute l'information nécessaire sur la qualité et l'accessibilité (Vandell et Wolfe, 2000 ; Verry, 2000). Par ailleurs, il est clair que les systèmes fonctionnant à partir de la stimulation de la demande peuvent mener au développement inéquitable des services. En Australie, dans le début des années 90, les allocations ont été étendues aux parents ayant recours aux prestations privées à but lucratif. Ceci engendra une croissance inégale et sans précédent, certaines régions connaissant un excès de services, alors que d'autres n'arrivaient toujours pas à offrir suffisamment de places aux nourrissons et aux très jeunes enfants. En réponse à ces problèmes récurrents, un système national de planification a été élaboré pour rendre les services existants plus viables et plus soutenables et pour encourager les prestataires à offrir des services dans les communautés désavantagées. Le *Disadvantaged Area Subsidy* (Subvention en faveur des régions désavantagées) fournit un financement direct aux services basés sur les communautés dans les régions rurales. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont également alloué des subventions additionnelles pour contribuer à attirer des prestataires privés de services dans les régions rurales et à revenus bas (voir la section 3.1). Il faut en déduire qu'il y a besoin d'une approche combinée : des investissements du côté de l'offre, dont doit bénéficier tout l'éventail des prestataires, en échange de garanties pour un meilleur accès et une meilleure qualité, peuvent être renforcés du côté de la demande par des allocations permettant de rendre ces programmes plus abordables pour les familles à moyens et à bas revenus. Il y a aussi besoin d'une meilleure information pour les consommateurs sur la qualité, la disponibilité et l'accès à l'EAJE (pour des exemples, voir section 3.7).

Dans les systèmes de financement basés essentiellement sur le financement côté offre, il peut également y avoir besoin d'une plus grande parité dans le financement à travers les régions et les secteurs pour parvenir à un accès plus équitable. Dans les pays connaissant une grande différence de richesse entre régions (par exemple, l'Italie et le Portugal), il est nécessaire d'avoir un *financement différentiel* pour égaliser les disparités géographiques en matière de prestations (péréquation). La Finlande et la Suède abordent ce problème par le biais d'un mécanisme spécial de péréquation qui prend en compte les différences dans l'assiette fiscale entre régions et localités pour redistribuer les revenus de l'impôt plus également entre municipalités. En

***Un accès équitable
nécessite qu'il y ait
équilibre entre
financements côté offre
et côté demande.***

Les mécanismes de financement peuvent être utilisés pour améliorer la qualité.

outre, quelques pays (par exemple, la Norvège et le Portugal) dépendent de leurs prestataires de services, qu'ils soient du secteur à but lucratif ou à but non lucratif, pour élargir l'accès aux prestations jusqu'à le généraliser, mais ces services ne bénéficient que d'un financement public faible. Sans une allocation plus équitable des ressources, les services privés peuvent se voir contraints de couper les coûts et avoir des difficultés à satisfaire les standards de qualité. Les Pays-Bas se sont attaqués à cette question en fournissant, sous certaines conditions, des financements publics à des prestataires privés, à but non lucratif comme à but lucratif, aussi longtemps que ces derniers se conforment aux standards de qualité. En Australie, les familles utilisant les services privés à but lucratif ou non ont toutes droit au même montant de *Child Care Benefit*.

Les stratégies de financement ne se limitent pas à valoriser l'offre. En effet, il y a plusieurs stratégies de financement auxquelles on peut avoir recours pour valoriser la qualité. Comme il a été mentionné ci-dessus, la plupart des pays exigent que l'EAJE (y compris l'accueil familial) satisfasse à des *standards de qualité pour pouvoir bénéficier du financement public*, et dans certains cas pour pouvoir simplement fonctionner. Le financement dans le cadre de *Head Start* est maintenant lié à des standards de performance nationaux. Certains pays offrent des incitations financières afin que les programmes puissent obtenir l'*accréditation* nationale, comme en Australie et aux États-Unis⁴². En outre, les gouvernements peuvent *spécialiser des financements décentralisés* en sorte qu'une proportion des ressources soit affectée à des efforts d'amélioration de la qualité, y compris la formation de la main d'œuvre et la réduction des ratios enfants/personnels et des dimensions des classes. Aux États-Unis, l'allocation groupée du *Child Care and Development Fund* fédéral inclut une part de 4 % mise de côté pour l'amélioration de la qualité, que les états peuvent dépenser de diverses manières (par exemple, formation des personnels, amélioration des ratios ; information des parents ; amélioration des installations, etc.). Le Royaume-Uni accorde des allocations à des *Partnerships* (partenariats) locaux pour développer l'infrastructure et les services qui sont le fondement de la garantie de la qualité. Une autre approche consiste à *affecter des ressources rares* aux enfants qui risquent le plus de recevoir des services de qualité inférieure. Aux Pays-Bas et dans la Communauté flamande de Belgique, par exemple, un « système de pesée des élèves » alloue des fonds additionnels pour le financement de personnels supplémentaires, d'heures d'enseignement ou de programmes spéciaux fondés sur le nombre d'enfants originaires de minorités ethniques ou de familles à faible niveau d'éducation dans un établissement donné.

Coût et qualité

Il y a un besoin d'investissement public dans les services et les infrastructures.

Quand les services dépendent d'abord des revenus de famille à petits budgets, ils doivent maintenir les coûts aussi bas que possible. Il y a une tension entre la viabilité financière des services, un coût raisonnable pour les parents et une qualité élevée pour les enfants (Press et Hayes, 2000). Les services peuvent s'avérer insuffisamment onéreux pour garantir une qualité élevée mais encore trop pour être abordables par de nombreux parents. Dans

42. Aux États-Unis, 16 États accordent un taux de remboursement plus élevé par enfant aux programmes ayant obtenu l'accréditation volontaire auprès de la NAEYC (Association nationale pour l'éducation des jeunes enfants).

des systèmes ayant une faible participation du secteur public, il y a une compétition entre services pour maintenir les cotisations (contributions financières des parents) à un niveau faible et pour avoir un retour sur investissement profitable. Le besoin de contenir les coûts peut avoir comme résultat des programmes qui n'investissent pas suffisamment dans les personnels et les installations (Cochran, 1993). Sans affectation de ressources adéquates, souvent les personnels subventionnent à leur détriment, avec des salaires et des indemnités de misère, des systèmes insuffisamment financés, ce qui engendre des difficultés dans le recrutement et le maintien d'un personnel qualifié (CQCO Study Team, 1995). Ces coûts invisibles sont rarement pris en compte dans les analyses coût/efficacité. Des investissements publics faibles dans l'EAJE compromettent le développement des enfants en obligeant les services (à but lucratif et à but non lucratif) à fonctionner avec un financement inadéquat pour garantir une bonne qualité. Ils limitent également les choix des parents ayant de faibles revenus et qui ne peuvent se permettre de payer le plein tarif de l'EAJE, les contraignant peut-être à inscrire leurs enfants dans des services d'une moindre qualité (CQCO Study Team, 1995).

Comme les sections précédentes l'ont exposé, les services d'EAJE doivent être soutenus par une *infrastructure* de qualité pour la planification, le contrôle, le soutien, la recherche et le développement. Sans des ressources sûres et adéquates, tant dans les services que dans les infrastructures, il sera difficile de garantir des efforts continus pour l'amélioration de la qualité. Améliorer la qualification du personnel (voir section 3.5), en particulier, a un coût, dans la mesure où cela implique de revaloriser le travail de la petite enfance dans de nombreux pays. De même, il est nécessaire d'investir dans des salaires et des prestations plus élevés pour les personnels afin de recruter et de retenir une force de travail qualifiée, ce qui a des implications financières significatives, puisque le poste des salaires représente l'essentiel du coût des programmes (grosso modo, 80 % dans la plupart des pays). L'investissement dans d'autres éléments caractéristiques de la qualité (ratios enfants/personnels, dimension des groupes, installations) nécessite aussi des investissements continus dans les infrastructures. Indépendamment de la stratégie de financement retenue, il est clair que des investissements publics substantiels dans l'EAJE sont nécessaires pour le développement d'un *système* cohérent et bien financé de services de qualité pour tous les jeunes enfants (Gallagher et Clifford, 2000 ; Kagan et Cohen, 1997).

3.5. Améliorer la formation des personnels et leurs conditions de travail

Points principaux

Il est bien connu que 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 bonne formation et un soutien des personnels, y compris un salaire et des conditions de travail décentes, et la qualité des services de l'EAJE (Bowman *et al.*, 2000 ; CQCO *Study Team*, 1995 ; Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a ; Whitebook *et al.*, 1998). 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, 1996 ; Phillipsen *et al.*, 1997). Cette section discute le lien entre la structure du système de la petite enfance de tel ou tel pays et la structure des personnels et, à leur tour, les implications pour la formation, le salaire et le statut des professionnels⁴³. Cette section se concentrera d'abord sur les services dans des centres et dans les écoles, et puis sur le services de l'accueil familial :

- Les pays ont adopté deux approches principales en ce qui concerne les personnels : un régime à deux vitesses avec un groupe d'instituteurs avec les enfants de plus de 3 ans et des travailleurs ayant une moins bonne formation dans les autres services ; ou un pédagogue travaillant avec les enfants de la naissance à 6 ans et parfois plus dans un large éventail de structures. Il y a une tendance transnationale vers l'exigence d'un diplôme universitaire d'au moins 3 ans pour les personnels de l'EAJE exerçant un rôle de principal responsable envers les enfants du préscolaire.
- Alors que le degré de spécialisation dans la petite enfance et l'équilibre entre la théorie et la pratique diffère d'un pays à l'autre, des problèmes communs de formation apparaissent dans les domaines suivants : travail avec les parents, travail avec les nourrissons et les tout petits, éducation bilingue/multiculturelle et spéciale, recherche et évaluation.
- Les chances de participer à une formation pendant le service et au développement professionnel sont inégales. Les personnels ayant une formation initiale insuffisante tendent à ne pas pouvoir y accéder.
- Bas salaires, statuts, mauvaises conditions de travail, accès limité à la formation sur le terrain et peu de perspectives de carrière sont un sujet de préoccupation, en particulier pour les personnels travaillant avec de jeunes enfants dans les structures pour les nourrissons et les tout petits, dans les services hors milieu scolaire et dans les structures de l'accueil familial.
- Au fur et à mesure que l'EAJE se développe, recrutement et fidélisation représentent un défi majeur. De nombreux pays cherchent à attirer une main d'œuvre plus diverse pour refléter la variété des enfants de l'EAJE. Une autre question majeure qui se pose est de savoir si une main d'œuvre où la mixité serait plus grande est désirable, et si oui, comment y parvenir.

43. Dans ce rapport, le terme *formation* se réfère aux cours d'instruction et d'éducation offerts aux personnels de l'EAJE par les autorités publiques, les organisations communautaires, et/ou les associations/syndicats professionnels. Des cours abstraits plus formels offerts par des institutions secondaires, post-secondaires et tertiaires sont compris dans la définition. Le terme de *formation initiale (avant le service)* se réfère à l'éducation fournie pour préparer les personnels à travailler dans le domaine de l'EAJE. La *formation pendant le service* se réfère à l'éducation fournie avec l'intention d'améliorer les connaissances et les savoir-faire des personnels actuellement employés dans le secteur.

Structure des personnels et ses implications

Les différentes approches à la question du personnel dépendent des conceptions sur le rôle de ceux qui travaillent dans la petite enfance, de la nature de leur travail avec les enfants et de la valeur que la société accorde à leur travail (Moss, 2000). Dans des sections précédentes, nous avons discuté du double système, existant dans la plupart des pays, des services « d'accueil » et « d'éducation » divisés entre la tutelle des Affaires sociales et la tutelle de l'Éducation [par exemple : la Belgique (Communautés flamande et française), l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la République tchèque]. La durée, le niveau et l'orientation de la formation, ainsi que les conditions de salaire et de travail, considérés comme acceptables pour les personnels travaillant dans les systèmes sociaux et éducatifs tendent à suivre cette division. Dans ces pays, on trouve un mélange de personnes très qualifiées, dans le secteur de l'éducation, travaillant comme instituteurs dans les écoles maternelles, et différents types de personnes employées dans le secteur de l'aide sociale, habituellement dans des services pour les nourrissons et les tout petits (voir tableau 3.5 pour une vue succincte des personnels). Ce dernier groupe tend à être moins qualifié, moins spécialisé dans la petite enfance, à avoir des rémunérations plus faibles et des conditions de travail moins bonnes que son homologue, s'occupant également de la petite enfance, dans le système éducatif.

Quand tous les services de la petite enfance sont regroupés sous la responsabilité d'un seul ministère (par exemple, dans les pays nordiques), il y a habituellement un système de formation unifié avec un degré de qualification élevé pour les personnels travaillant avec tous les enfants de la naissance à 6 ans. Au Royaume-Uni, où l'intégration administrative est assez récente, il n'est pas clair si une nouvelle structure pour les personnels émergera et, si tel est le cas, si elle inclura ou pas une approche plus intégrée pour les personnels travaillant avec des enfants de moins de 6 ans. Dans des systèmes d'éducation de jeunes enfants ayant une expérience de l'intégration plus longue (par exemple, Danemark, Finlande, Norvège et Suède), les personnels sont formés pour travailler avec les enfants durant toute la période de la petite enfance, depuis la naissance jusqu'à l'âge de 6 ans (et parfois même plus âgés), dans des structures non-scolaires. Ces pays ont adopté une structure simple pour les personnels – un pédagogue très bien formé comme travailleur de référence, aidé par des assistants moins bien formés, et avec des conditions de travail raisonnables dans tous les domaines de l'EAJE. Le rôle des pédagogues est considéré comme différent, mais tout aussi important, que celui des instituteurs, et ils jouissent souvent d'un statut, d'une rémunération et de conditions de travail équivalents.

Les pays varient également quant à l'accent qui est mis sur des groupes d'âge spécifiques au cours des programmes de formation initiale. En Australie, aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni⁴⁴, la formation des instituteurs enseignant aux plus jeunes enfants a été intégrée à la formation générale des instituteurs. Bien que cette formule garantisse que tous les professionnels travaillant avec des enfants de 4 ans et plus dans les écoles partagent des principes de base et une identité professionnelle, il apparaît clairement que le temps consacré à la formation pour enseigner aux plus

La plupart des pays ont mis en place des régimes de personnels divisés...

...alors que d'autres pays ont développé une approche plus unifiée vis-à-vis des personnels.

Le degré de spécialisation varie dans les services pour la petite enfance.

44. Il doit être cependant noté qu'au Royaume-Uni, la moitié des structures pour l'éducation des jeunes enfants se trouvent dans le secteur non régulé et elles sont en grande partie servies par des praticiens qui ne sont pas formés comme instituteurs.

Tableau 3.5. **Survol du personnel qualifié de l'EAJE dans les centres et en milieu scolaire**

	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 des personnels)	Occasions offertes de formation pendant le service	% de rémunération par rapport aux instituteurs
AUS#	Teacher	3-4 ans d'université	0-5	Preschools	Non	3.3 % garderie 2.3 % préscolaire	Financement des centres par Commonwealth et État	
	Child care worker	2 ans après 18 ans jusqu'à 4 ans d'université	0-5	Long day care	Non			
BEL-CFR	<i>Institutrice de maternelle</i>	3 ans d'études prof. sup.	2,5-6	<i>École maternelle</i>	Oui	moins de 1 %	Financement décentralisé au niveau des écoles	100 %
	<i>Puéricultrice</i>	3 ans après 16 ans études prof. secondaires	0-3	<i>Crèches (ou assistant en école maternelle)</i>	Non			
BEL-CFL	<i>Kleuteronde rwijzer(es)</i>	3 ans d'études prof. sup.	2,5-6	<i>Kleuterschool</i>	Oui	moins de 1 %	Financement décentralisé au niveau des écoles	100 %
	<i>Kinderverzorgster</i>	3 ans après 16 ans études prof. secondaires	0-3	<i>Kinderdagverblijf</i>	Non			
CZE	<i>Učitel mateřské školy</i>	4 ans d'études prof. ou 3 ans d'études. prof. sup. ou universitaires	3-6	<i>Učitel mateřské školy</i>	Non	moins de 1 %	Volontaires Offertes par les centres régionaux	75 %
	<i>Dětská sestra</i>	4 ans écoles puéricultrices sec.	0-3	<i>Crèche</i>	Non			
DNK	<i>Paedagog*</i>	3.5 d'études prof. sup. (selon expérience antérieure)	0-100	Institutions d'éducation, d'aide sociale, de besoins spécifiques (y compris EAJE)	Oui – avec les enfants de 6 ans et en équipe avec 6 à 9 ans	14 % 3 % en classe préscolaire	Financement décentralisé au niveau des centres	
FIN	<i>Lastentarhanopettaja* (Sosiaalikasvattaja)</i>	3-4.5 ans d'université ou 3.5 ans polytechnique	0-7	<i>6-vuotiaiden esiopetus Päiväkoti Avoim päiväkot</i>	Oui – avec les enfants de 6 ans	4 %	Financement décentralisé au niveau des municipalités	81 %
	<i>Lähihoitaja</i>	3 ans d'études. prof. sec.	0-7					
ITA	<i>Insegnante di scuola materna</i>	4 ans université	3-6	<i>Scuola materna</i>	Non	moins de 1 %	Municipalités ou par décision directeur/inspecteur	100 %
	<i>Educatrice</i>	diplôme d'éducation prof. sec.	0-3	<i>Asilo nido</i>	Non			
NLD	<i>Leraar basisonderwij</i>	4 ans d'études prof. sup. (PABO)	4-12	<i>Basischool</i>	Oui	25 % dans le primaire – peu pour les 4 à 6 ans moins de 1 %	Financement décentralisé au niveau des municipalités	100 %
	<i>Leidster kinder centra</i>	MBO (3 ans) ou HBO (4 ans)	0-12+	<i>Kinderopvang Buitenschoolse Opvang Peuterspeelzaan</i>	Non			
NOR	<i>Pedagogiske ledere*</i>	3 ans d'études prof. sup.	0-7	<i>Barnehager SFO</i>	Oui – en degré 1 (et degré 2-4 avec une année suppl. d'éducation supérieure)	7 %	Un plan d'accès fait partie d'un accord dans le secteur public	88-96 %
	<i>Assistents</i>	2 ans après apprentissage à 16 ans.	0-7	<i>Degré 1 primaire</i>				

Tableau 3.5. 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 des personnels)	Occasions offertes de formation pendant le service	% de rémunération par rapport aux instituteurs
PRT	<i>Educadora de infância</i>	4 ans université ou éducation prof. sup.	0-6	<i>Jardim de infância</i> <i>Crèches</i> <i>ATL</i>	Non	moins de 1 %	Offertes par des centres régionaux d'instituteurs et les universités aux instituteurs dans les secteurs public et privé	
SWE	<i>Förskollärare*</i>	3 ans d'université	0-7	<i>Förskoleclass</i>	Oui – avec les enfants de 6 ans et en équipe avec les 6 à 9 ans	5 %	Financement décentralisé au niveau des municipalités	84 %
	<i>Fritidspedagog*</i>	3 ans d'université		<i>Förskola</i>				
	<i>Barnskötare</i>	2 ans après sec. à 16 ans	0-7	<i>Oppen Förskola</i> <i>Fritidshem</i>				
UKM	Qualified teacher Trained nursery teacher	4 ans d'université	3-11	Reception class Nursery school/class Day nursery Playgroup	Oui	1 % en EAJE non-scolaire	Accès ouvert pour instituteurs Limitées pour garderies	
	Nursery nurse	2 ans après sec. à 16 ans	0-5	Nurseries (ou comme assistant dans les structures ci-dessus)				
USA+	Public school teacher	4 ans d'université	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 éducation sup.	0-5	Head Start	Non			42 % dans garderie
	Child care teacher	Cours de 4 ans université.	0-5	Child care centre	Non			

La composition des personnels varie selon les réglementations des États et Territoires.
* Il s'agit de « travailleurs de référence » ayant une responsabilité au niveau du groupe. Ils peuvent être assistés par d'autres travailleurs (formés et non formés) qui constituent la minorité de la force de travail dans les systèmes d'EAJE intégrés.
+ Il y a de grandes différences dans la manière dont ces titres sont estimés suivant les États.
Source : Rapports des pays de l'OCDE ; Oberhuemer et Ulich (1997).

jeunes tend à s'effacer en faveur du statut plus porteur de l'école obligatoire. D'autres pays, comme la Belgique (Communautés flamande et française), l'Italie, le Portugal et la République tchèque, considèrent qu'un niveau élevé de spécialisation est nécessaire pour parvenir à un travail de qualité avec de jeunes enfants de 3 à 6 ans. Les éducateurs des tout petits enfants reçoivent une formation séparée de celle des instituteurs de l'école primaire, aux mêmes niveaux et dans les mêmes institutions. Ils ne sont pas qualifiés pour exercer dans les écoles primaires excepté en Belgique (Communautés flamande et française).

Étant donné la grande variété de contextes sociaux, éducationnels et communautaires dans lesquels ils travaillent, les pédagogues dans les pays nordiques considèrent leur rôle multiple comme satisfaisant à des objectifs sociaux, culturels et éducatifs. En Norvège, les instituteurs de la pré-école peuvent travailler avec des enfants de la naissance à 6 ans dans l'EAJE, avec des enfants de 6 ans dans le premier degré de l'école primaire, avec des enfants depuis la naissance à 8 ans dans des services hors milieu scolaire et avec des enfants ayant des besoins spéciaux⁴⁵. Le Danemark forme ses *paedagoger* pour travailler avec des enfants de la naissance à 100 ans dans tous les services de la petite enfance, dans des dispositifs hors milieu scolaire, et dans les services pour enfants et adultes ayant des besoins spéciaux. Une formation plus générale et à base plus large dans les services sociaux, bien qu'à un niveau bien plus bas, est également offerte en Australie, en Finlande et aux Pays-Bas.

Tendance à une approche multidisciplinaire pour la dotation en personnel ?

De plus en plus, les pédagogues et les autres personnels de la petite enfance travaillent en équipe avec des instituteurs de l'école primaire dans les premières années d'école (voir section 3.3). Pour soutenir une telle collaboration, il a été proposé, en Suède, une réforme visant à intégrer partiellement la formation des différents instituteurs qui travaillent avec les enfants tout en les encourageant à développer une variété de profils de connaissances. La proposition est d'allonger la formation des instituteurs de la pré-école et des pédagogues en activités de loisir de six mois à un an et demi. Le nouveau programme d'études consisterait en une formation conjointe de telle sorte que les étudiants qui travailleront dans les pré-écoles, à l'école obligatoire et à la grande école secondaire assimilent un corps de connaissances commun dans des domaines tels que l'enseignement, les besoins spéciaux de l'éducation, le développement des jeunes et des enfants et des sujets interdisciplinaires. Le reste de la formation inclurait des études spécialisées ou *practica*. Les instituteurs de la pré-école, ceux des premières années de l'école obligatoire et des services hors milieu scolaire auraient la même qualification, renforçant ainsi le travail d'équipe chez les professionnels et construisant des liens entre les différentes phases de l'apprentissage à vie.

Tendance à une formation initiale plus longue et à des niveaux plus élevés

Un minimum de trois ans de formation supérieure est la norme pour les personnels du préscolaire en Europe occidentale.

Quels que soient l'organisation et l'accent mis, il y a un vaste mouvement vers une formation de base plus longue et de plus haut niveau pour les professionnels travaillant avec des enfants à partir de l'âge de 3 ans, et parfois même moins. Dans les pays d'Europe occidentale, les personnels affectés dans des centres et des écoles et qui ont des responsabilités essentielles envers les jeunes enfants doivent avoir reçu une formation d'au moins 3 ans après le

45. Après un an de formation supérieure complémentaire, les pédagogues peuvent enseigner aux enfants jusqu'à l'âge de 10 ans au sein des écoles.

secondaire ou bien dans des universités, comme en Italie, en Finlande, au Portugal et en Suède, ou bien dans des institutions d'éducation supérieure, comme au Danemark, en Belgique (Communautés flamande et française), en Norvège, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En République tchèque, presque tous les personnels travaillant au niveau préscolaire (maternelles) ont reçu une formation de niveau secondaire sur quatre ans, à orientation pédagogique, et l'on examine actuellement la possibilité de faire passer la formation des éducateurs préscolaires au niveau de l'enseignement supérieur. En Australie et aux États-Unis, en partie à cause de leurs systèmes de type fédéral, il n'y a actuellement aucun cadre national pour la qualification du personnel et les réglementations varient entre États et Territoires. Un système très complexe s'est développé dans lequel on trouve des rôles, des formations et des qualifications multiples pour refléter toute la gamme des services que l'on trouve dans ces deux pays, même si les réglementations en matière de personnels tendent à suivre la division entre « accueil » et « éducation ».

Les modes de formation sont plus variés en ce qui concerne *les personnels* travaillant avec les nourrissons et les tout petits. Comme nous l'avons noté plus tôt, dans les systèmes plus intégrés ayant un régime unifié pour les personnels, ceux qui ont des responsabilités de groupe et qui travaillent avec tous les enfants en dessous de l'âge de l'école obligatoire tendent à avoir le même degré (élevé) de formation. En Belgique (Communautés flamande et française), en Italie et au Royaume-Uni, les personnels qui ont des responsabilités de groupe pour les nourrissons et le tout petits ont généralement fait deux à trois ans de formation professionnelle à partir de 16 ans (comparable au niveau de formation du personnel dans les personnels auxiliaires en Finlande et en Suède), ce qui représente une qualification moindre que celle de leurs homologues du système éducatif. Un sujet de préoccupation est que les pays recourant largement au privé et au bénévolat ont encore des groupes considérables de personnels non formés ou faiblement formés qui travaillent dans les services d'EAJE, notamment avec les nourrissons et les tout petits (par exemple, en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni). Par contraste, 98 % des personnels en Suède sont formés pour travailler avec de jeunes enfants.

Jusqu'à récemment, *les services hors milieu scolaire* n'ont, dans la plupart des pays, pas été considérés comme la première priorité, et cette négligence quasi générale a pour conséquence un manque d'attention aux travailleurs affectés dans ces services. Dans la plupart des pays, le travail avec les enfants se divise entre le temps passé à l'école et « une prestation de services annexe » pour laquelle entre en jeu un personnel différent. A quelques exceptions près, il n'y a pas de cadre pour qualifier ou organiser les personnels travaillant dans les services hors milieu scolaire. La Suède est le seul pays disposant d'un système de qualification pour travailler dans des centres de loisirs. La formation de *fritidspedagoger* a lieu à un niveau universitaire en même temps que celle des éducateurs préscolaires et des instituteurs d'école primaire, mais (actuellement) dans des filières séparées. Le Danemark suit une approche plus générale. Les pédagogues qualifiés qui, au Danemark, veulent travailler dans des services hors milieu scolaire peuvent se spécialiser, dans le cadre de leur formation globale, dans les activités récréatives pour les enfants d'âge scolaire. Aux Pays-Bas, les exigences de qualification pour les services hors milieu scolaire sont identiques à celles exigées pour les structures en faveur des enfants de moins de 4 ans. Avec l'expansion de services hors milieu scolaire dans plusieurs pays, l'on est

Les personnels travaillant avec des nourrissons et des tout petits tendent à être moins formés.

La formation du personnel des services hors milieu scolaire a été également négligée.

conscient qu'il y a un besoin de clarifier dans un futur proche la nature du travail, les qualifications et la formation nécessaires pour travailler dans ces services.

Formation initiale : ce qu'elle recouvre et ce qu'elle ne recouvre pas

L'équilibre entre théorie et pratique est en discussion dans de nombreux pays.

Dans plusieurs pays, la responsabilité de développer les programmes de formation a été décentralisée. Les plans d'études généraux, en gros concentrés sur l'objectif, le contenu et la structure de la formation, sont articulés à un niveau national et les détails sont mis en place par les institutions de formation individuelles. Ceci peut conduire à certaines différences, mais permet aussi d'adapter les cours aux besoins locaux et d'accroître la participation des institutions locales et des membres des communautés (Pritchard, 1996). De manière générale, la formation des personnels travaillant avec les enfants âgés de moins de 3 ans met souvent l'accent sur des compétences paramédicales, sanitaires ou d'accueil. La formation des personnels travaillant avec des enfants âgés de 3 à 6 ans tend, elle, à se concentrer sur des cours à portée éducative large, comme la psychologie, la sociologie, l'histoire, la philosophie, en même temps que sur des cours à sujets plus précis, comme la musique, l'art et la gestuelle. Des stages de travail dirigé sont généralement inclus au sein des cours de formation, les plus longs l'étant au cours de la dernière année. Ces *practica* peuvent inclure des affectations dans des structures de réhabilitation, répondant à des besoins spéciaux, et socio-culturelles parallèlement à des formes d'EAJE plus habituelles.

L'équilibre entre théorie et pratique est une question en discussion dans de nombreux pays, particulièrement dans ceux où la formation a été récemment intégrée en milieu universitaire (par exemple la Finlande, l'Italie, le Portugal), de même que dans la République tchèque, où il y a actuellement des propositions visant à intégrer la formation dans l'enseignement supérieur. En somme, à travers toute l'Europe, un bon niveau général de formation et des connaissances de base acquises sur le terrain, complétées par l'expérience de travaux pratiques, sont considérés comme les ingrédients essentiels pour préparer les personnels qui doivent travailler avec de jeunes enfants en occupant des postes de responsabilité. A l'opposé, en Australie et aux États-Unis il y a un moindre consensus professionnel et public concernant le niveau d'éducation et de connaissances nécessaire pour travailler sur le terrain, et cette ambiguïté se reflète dans les qualifications requises à l'entrée du service, qui peuvent être d'assez bas niveau suivant des critères professionnels et comparées à celles d'autres pays.

Les mêmes insuffisances de formation se retrouvent dans les différents pays.

Regardant devant soi, l'on constate le besoin d'une formation initiale pour relever certains des défis auxquels font face les praticiens de la petite enfance. A travers l'ensemble des pays, l'accent semble être bien peu mis sur l'implication des adultes. Peu de cours de formation des personnels se concentrent sur les questions professionnelles *concernant le travail sur le terrain avec les parents et les membres de la famille* et sur les stratégies pour le faire, même s'il s'agit là d'une part importante des objectifs des programmes retenus dans la plupart des pays. Il y a un manque de formation spécialisée pour ceux qui *travaillent avec des nourrissons et des tout petits*, même si les services pour ce groupe d'âge se multiplient dans de nombreux pays. Avec les mutations se produisant dans les migrations, il est nécessaire de se concentrer davantage sur une éducation bilingue/multiculturelle et de travailler *auprès de diverses communautés d'enfants et de familles*. De même, les tendances à l'intégration signifient que de

nombreuses équipes de personnels « normales » ont désormais besoin d'une formation spécialisée pour *travailler avec des enfants handicapés et ayant d'autres besoins spéciaux d'éducation*. Dans les pays ayant des systèmes de financement complexes, les personnels sont supposés être des *entrepreneurs sociaux* jonglant avec plusieurs sources de fonds (publics ou privés) et se livrant à la concurrence en vue d'accéder à des ressources rares et d'obtenir des aides, subventions etc. Finalement, quelques pays encouragent les personnels à développer leur propres théories basées sur leurs observations, leurs recherches et explorations des valeurs et des hypothèses. Dans d'autres pays, une plus grande formation est nécessaire pour les personnels comme pour les chercheurs, y compris des approches pour *l'observation et l'évaluation des enfants*, en utilisant les évaluations dans des buts qui fassent avancer la pédagogie de la petite enfance, en même temps que des *stratégies d'auto-évaluation* qui promeuvent une pratique réfléchie.

Formation continue et développement professionnel : des occasions inégales

L'accès à une formation, pendant le service est importante pour améliorer la qualité de la pratique d'EAJE (voir encadré 3.9). Il est difficile d'obtenir des informations sur l'accès ou la participation à la formation continue, parce que dans de nombreux cas, les allocations budgétaires du gouvernement central

Les défis pratiques limitent l'accès à des formations coordonnées pendant le service.

Encadré 3.9. BUPL – Danemark : un partenaire de poids pour améliorer la qualité

Le BUPL est la Fédération nationale danoise des enseignants de la petite enfance et des éducateurs de la jeunesse avec plus de 50 000 professionnels dans les centres pour nourrissons et tout petits, les jardins d'enfants, les centres de loisirs et les clubs de jeunes dans tout le Danemark. Le BUPL est en même temps un syndicat traditionnel, qui protège les conditions de travail et les salaires de ses membres, et une association professionnelle engagée à améliorer la qualité de l'EAJE danoise. Le BUPL se positionne, vis-à-vis des ministères compétents (ministère des Affaires sociales et ministère de l'Éducation), comme un partenaire indépendant qui les soutient dans la mise en place des politiques nationales. Il essaye de maintenir une présence dans tous les domaines importants pour l'EAJE, depuis des réunions informelles avec les autorités locales, les fonctionnaires, les parents et les parlementaires jusqu'à la participation, en tant que membre, aux conseils et comités au niveau local et régional. Le BUPL part du principe que la qualité du personnel est fondamentale au bien-être des enfants dans les structures de l'EAJE.

Dans les deux dernières années, le BUPL a activement pris part au projet Folkeskole 2000, en particulier pour renforcer la coopération entre les jardins d'enfants et les écoles primaires et entre les écoles et les éducateurs s'occupant des services hors milieu scolaire. Les municipalités – qui, au Danemark, ont la pleine responsabilité pour l'organisation, la gestion et le financement de l'EAJE au niveau local – ont nommé ses membres comme conseillers pédagogiques avec pour mission d'élever les standards de l'éducation et d'améliorer les méthodes pédagogiques. Le département de l'éducation, du BUPL fait des recherches en ce moment sur la question du développement des compétences de l'enfant – personnelles, développementales, cognitives et sociales – en large consultation avec les structures de l'EAJE, les parents, les experts et les employeurs locaux. Avec des pédagogues travaillant dans le secteur de l'éducation spéciale et de la garde en résidence pour les enfants et les adultes handicapés, le BUPL a créé une fondation pour le développement et la recherche qui finance, sur ses propres fonds, des projets d'EAJE et d'éducation spécialisée.

Le BUPL publie des rapports et des directives sur les droits et les devoirs des partenaires de l'éducation (y compris les enfants) et lance des discussions sur des questions pédagogiques avec les parents et des groupes de professionnels. Il offre des services de formation sur le terrain (heures libres de formation pendant le service) et de la formation permanente, non seulement pour ses propres membres, mais aussi au niveau de la communauté pour tous ceux qui sont engagés dans tout ce qui relève de l'éducation et de l'accueil précoces. Le BUPL a aussi été étroitement impliqué dans les discussions pour mettre en place une Université de l'éducation commune aux enseignants (instituteurs) et aux pédagogues.

sont décentralisées au niveau des municipalités ou des institutions elles-mêmes, leur utilisation se trouvant à la discrétion de la municipalité ou du directeur de programmes. Dans de rares cas, le droit à une formation continue est encadré par des accords collectifs, mais en général la participation des intéressés est volontaire. Les travailleurs font face à de nombreuses difficultés pratiques lorsqu'ils veulent accéder aux services de formation continue, et tout particulièrement celle d'obtenir des heures libres pendant le service, avec rémunération, pour pouvoir assister aux cours. Ce problème se trouve aggravé dans les petits centres des zones rurales, où il peut souvent y avoir un seul membre du personnel pour chaque groupe d'enfants et pour les fournisseurs d'accueil familial. Si la formation continue n'est pas subventionnée, les bas salaires empêcheront de nombreux travailleurs, notamment dans le secteur de l'assistance sociale, d'en bénéficier. Reflétant une tendance existant également dans les autres secteurs de l'emploi, les travailleurs disposant du plus bas niveau de formation de base seront ceux qui auront le moins de possibilités d'accéder à la formation continue (OCDE, 1999c). Il y a de grandes disparités dans la qualité des services de formation pendant le service qui sont offerts et dans la possibilité de faire valoir les acquis de la formation dans les activités professionnelles, ce qui est essentiel pour accroître la mobilité de carrière sur le terrain. En termes de contenu, les tendances à transférer les responsabilités au niveau des institutions individuelles signifient que leurs personnels devront acquérir des compétences en matière de ressources humaines, d'organisation des entreprises et de gestion budgétaire. Il y a actuellement peu d'occasions de développement professionnel conduisant à occuper de tels rôles de gestionnaires et de dirigeants.

Outre de faciliter l'accès à des cours de formation continue coordonnés avec le reste des activités, les lieux de travail bien organisés offrent régulièrement des occasions pour des discussions entre personnels et sur la planification de leurs tâches. Dans la plupart des pays, développer de bonnes relations de travail au sein des personnels – leur soutien et collaboration mutuels – est vu comme essentiel pour encourager de bonnes relations avec les enfants et promouvoir des relations de coopération et d'entraide entre enfants. En Belgique (Communautés flamande et française), en Italie, en Norvège et au Portugal, le temps disponible hors activités directes est mis de côté pour promouvoir le développement des personnels, ce qui joue un rôle essentiel pour forger les relations au sein du personnel et entreprendre une constante évaluation critique des programmes offerts aux enfants (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a). En Italie, six heures sont prévues chaque semaine comme temps de non-contact, pour que les personnels puisse entreprendre le processus de documentation pédagogique (voir ci-dessus), qui est un instrument extrêmement utile pour approfondir une compréhension mutuelle entre enfants et personnels, et encourager une pratique réfléchie.

Préoccupations au sujet des conditions de travail, des statuts et des rémunérations

La nécessité d'améliorer les conditions de travail des personnels d'EAJE – climat organisationnel des structures d'EAJE, rémunérations et avantages sociaux – pose problème dans la plupart des pays. Dans de nombreux pays, les personnels reçoivent de faibles salaires et avantages sociaux par rapport à des travailleurs exerçant des métiers similaires, y compris ceux travaillant à

Les bas salaires et le taux élevé de rotation des personnels représentent des défis majeurs sur le terrain.

d'autres niveaux du système éducatif. La diversification croissante des prestataires, avec une proportion croissante de prestataires privés à but lucratif et non lucratif et des structures de garde familiale, a introduit de grandes différences dans les conditions d'emploi, les conditions de travail et les espérances de carrière dans le secteur (Christopherson, 1997). En particulier, les personnels travaillant avec les plus jeunes enfants dans le système d'assistance sociale ont des difficultés à obtenir une reconnaissance publique pour le rôle éducatif que joue leur travail et ont les plus bas niveaux de formation, le moindre accès à la formation continue, les plus bas salaires, les pires conditions de travail et les taux les plus élevés de rotation de toute la force de travail employée dans l'EAJE. Il n'est donc pas surprenant que l'insatisfaction et le taux élevé de rotation des personnels constituent d'énormes défis pour le secteur. En Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les rémunérations peuvent être proches du salaire minimum et où de nombreux travailleurs de l'EAJE ne perçoivent pas d'indemnités de maladie ou de congés payés, le taux annuel de rotation des personnels peut atteindre plus de 30 % dans l'EAJE basée sur des centres. Des taux élevés de rotations nuisent à la continuité et au suivi des relations qui sont si importants pour le développement et l'apprentissage des enfants. Les recherches montrent que les salaires constituent la raison déterminante de la rotation et un obstacle majeur à la qualité des programmes, à tel point qu'aux États-Unis, les travailleurs du secteur de la petite enfance gagnent moins que les conducteurs de bus ou que les éboueurs (Ministère américain du Travail, 1999).

La politique visant à améliorer les qualifications des personnels et à réduire ses taux de rotation doit aussi résoudre le problème des salaires trop bas qui sont offerts sur le terrain, car des personnels mieux formés s'attendent à des rémunérations accrues. Les effets sur les coûts sont encore plus grands si on relie un niveau élevé de formation de base à un système de développement professionnel absorbant des heures régulières de service (heures « libres » affectées, pendant le temps de service, à ce développement). De fait, il y a dans plusieurs pays un conflit entre des politiques qui tentent de réduire le coût des services en employant des travailleurs très mal payés et celles qui sont conscientes qu'un EAJE de qualité exige le recours à des travailleurs très bien formés. L'on constate de plus en plus l'existence d'une force de travail à deux branches avec d'un côté un faible nombre de personnels très bien formés, et de l'autre côté un secteur plus vaste et en croissance plus rapide de personnels mal formés et mal payés. Dans les systèmes à dominante privée, cette force de travail moins qualifiée permet la flexibilité de l'emploi et la compétitivité des coûts (Christopherson, 1997). Sans financement public adéquat, ou bien la force de travail s'occupant des petits enfants subventionne les coûts des services de qualité avec des bas salaires, ou bien les coûts se trouvent répercutés sur les parents en leur imposant des contributions financières élevées. À la lumière des contraintes budgétaires, quelques pays voient un inéluctable effet de retour entre coûts et accès, craignant que d'employer des travailleurs qualifiés à des salaires raisonnables réduise fatalement le nombre de places et/ou limite l'accès des familles les plus défavorisées. Alors que la plupart des pays investissent lourdement dans les personnels travaillant avec les moins de 3 ans, le Danemark, la Finlande et la Suède sont les seuls à consentir des niveaux élevés de financement public en faveur de toute la force de travail s'occupant à tous les stades des jeunes enfants de moins de 6 ou 7 ans. Les salaires et les conditions de travail pour les personnels sont ici similaires à ceux dont bénéficient

Une tension se manifeste entre garder des coûts bas et offrir aux personnels un salaire correct.

les instituteurs dans les écoles publiques et les services sont abordables pour les familles (voir la section 3.4). Ceci suggère de traiter la question sous-jacente éclairant le statut et le salaire médiocres des travailleurs dans certains pays : comment la profession est-elle estimée par la société ?

Recrutement et fidélisation des personnels : qui travaillera pour la petite enfance dans le futur ?

Les pénuries de personnels bien formés sont une croissante raison d'inquiétude.

À mesure que l'offre de services en faveur de la petite enfance s'étend, c'est un défi que de répondre à l'accroissement de la demande de personnel correctement formé. Aux Pays-Bas, par exemple, avec la croissance rapide des services d'assistance sociale d'une part, et d'autre part avec les efforts faits pour réduire le nombre d'élèves par classe et le vieillissement de la population enseignante dans les écoles, il y a eu une demande croissante de personnels qualifiés à la fois dans les secteurs de l'éducation et de l'aide sociale, alors qu'une pénurie s'y faisait en même temps ressentir. Des milliers d'anciens instituteurs se sont vus offrir des cours de mise à jour pour reprendre leur métier et faire face à cette demande. En Norvège, il y a eu une chute des candidatures et un déclin du nombre d'étudiants admis dans les collèges formant à l'EAJE. A peine plus d'un tiers de la force de travail est composée de pédagogues ayant reçu une formation. En 1999, près de 15 % des personnels préscolaires qui ne disposaient pas des qualifications nécessaires ont bénéficié de dispenses pour répondre à cette pénurie de personnels. Au sein des pays, ces problèmes de recrutement sont les plus aigus dans les zones rurales ou lointaines de pays comme l'Australie et le Portugal et dans les régions en forte crise économique et sociale au sein de pays comme les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). Ceci indique la nécessité de prévoir des primes en faveur des personnels qualifiés acceptant de telles affectations. À mesure que la demande de personnel s'accroît, les employeurs ont recours à des travailleurs débutants, moins qualifiés et moins titrés, pour combler les manques, ce qui peut compromettre la qualité du service offert. Attirer des types de travailleurs qui auparavant n'avaient pas été employés en nombre significatif – groupes ethniques minoritaires, personnels handicapés et hommes – peut aider à résoudre la crise de recrutement des personnels à laquelle plusieurs pays font face à court terme. Pour apporter une solution à long terme, il semblerait cependant que ce soient le standing, les salaires et les conditions de travail qui soient les problèmes à traiter.

Il ne peut être clairement établi si les problèmes de recrutement et de fidélisation sont temporaires ou correspondent à des difficultés à long terme du secteur. Il se peut que ce soit un aspect d'une question plus vaste concernant les services d'accueil, éducationnels et sociaux dans des économies au sein desquelles les femmes ont bénéficié d'une meilleure éducation et ont un éventail plus grand de possibilités d'emploi avec des rémunérations plus élevées et de meilleurs espoirs de carrière. Dans de nombreux pays, le secteur de l'EAJE est en compétition avec d'autres domaines de l'emploi, particulièrement le domaine en pleine expansion des soins aux personnes âgées. En République tchèque, par exemple, un sujet d'inquiétude est le faible nombre d'étudiants qui, ayant obtenu le diplôme de leur programme de formation, commencent réellement à travailler comme instituteurs de jardins d'enfants. En outre, les difficultés de recrutement et de fidélisation peuvent être liées à des conditions de travail ardues, avec en particulier trop d'enfants par rapport aux personnels employés, des heures de présence trop longues et les exigences de plus en plus grandes subies par les praticiens de la petite enfance.

Dans plusieurs pays, particulièrement ceux où des changements politiques majeurs frappent la profession, les praticiens parlent de « fatigue due aux changements » alors qu'ils tentent de faire face à un très grand nombre de réformes survenues dans un temps très court – effort qui vient s'ajouter à leurs rôles et à leurs responsabilités « normales » vis-à-vis des enfants. De nombreux pays argumentent aussi que les praticiens font actuellement beaucoup d'heures supplémentaires non rémunérées pour préparer des activités, remplir des formulaires et autres responsabilités administratives, assister à des réunions, travailler avec les parents et participer au développement professionnel.

Quelles sont les stratégies susceptibles de relever le double défi du recrutement et de la fidélisation et de créer des incitations à la formation pour les employeurs comme pour les employés ?

- Là où il est exigé une formation conjointe pour les instituteurs en milieu préscolaire et scolaire, et où il existe un seul système – comme en Belgique (Communautés flamande et française), aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni – les instituteurs de jeunes enfants reçoivent le même salaire que leurs collègues travaillant avec des enfants plus âgés dans le système scolaire et bénéficient du même statut. Les employés dans le secteur de la petite enfance peuvent avoir aussi plus de chances de bénéficier d'une mobilité de carrière au sein du système scolaire, ce qui peut contribuer à attirer et à fidéliser une main d'œuvre motivée.
- Au Danemark, où la demande de formation excède de loin le nombre de places disponibles, les étudiants peuvent commencer leur formation après avoir travaillé sur le terrain, ce qui leur fournit l'occasion de connaître la nature de la profession *avant* d'être pleinement qualifiés. Depuis 1997, les étudiants peuvent être employés par les autorités locales ou régionales en tant que stagiaires rémunérés pendant une période de 18 mois au cours de laquelle ils alternent cours et pratique de terrain.
- Des programmes de tutorat ont été mis en place aux États-Unis pour offrir aux personnels expérimentés une occasion de partager leurs compétences avec d'autres, de monter dans la profession et de recevoir un salaire amélioré. Le tutorat offre également aux personnels novices une manière pratique et solidaire d'apprendre et de surmonter les nombreux obstacles des premières et si critiques années de travail (Whitebook et Sakai, 1995).
- Les syndicats et les associations professionnelles ont réussi dans de nombreux pays à appeler l'attention du public sur des sujets professionnels, bien que leur nombre d'adhérents et leur pouvoir varie de pays en pays (voir encadré 3.9). Aux Pays-Bas, par exemple, les conventions collectives de travail s'appliquent aux structures privées, indépendamment de la manière dont elles sont financées, ce qui assure des niveaux de salaire minimum égaux et des conditions de travail équivalentes pour les personnels de tout le secteur.
- Aux États-Unis, le TEACH *Early Childhood Project* fournit des bourses à des individus travaillant déjà sur le terrain afin qu'ils puissent assister à des cours (voir encadré 3.10). Ils doivent s'engager à continuer à travailler dans la structure qui les libère après une durée convenue d'avance, ce qui permet d'améliorer la formation des personnels et leur fidélisation.

Il y a plusieurs stratégies pour traiter les préoccupations concernant le recrutement et la fidélisation.

- Au Royaume-Uni, une *nouvelle campagne de recrutement* tente d'améliorer l'image du secteur de l'EAJE pour attirer dans ce domaine des individus talentueux, imaginatifs, intelligents et compétents – y compris des hommes, des personnes originaires de groupes ethniquement minoritaires, des personnes plus âgées et des handicapés. La campagne est complétée par de nouveaux financements en faveur des initiatives de formation.

Pour certains, les occasions de carrière sur le terrain sont limitées

Les occasions de mobilité de carrière horizontales et verticales rehaussent les attraits de la profession d'EAJE. Les décideurs politiques doivent faire face à un dilemme : comment répondre au besoin d'une force de travail bien préparée et en même temps maintenir la tradition d'un accès au secteur ouvert à ceux ne disposant que de compétences limitées ? Dans la plupart des pays, il y a deux systèmes complètement séparés pour l'accueil et pour l'éducation, représentant des domaines différents d'expertise et de formation. L'on ne sera pas surpris d'apprendre que les itinéraires de formation sont pratiquement inflexibles de part et d'autre de cette division et qu'il y a peu d'occasions pour des travailleurs de moindre compétence de parvenir à des situations mieux payées et plus qualifiées.

Diverses stratégies ont été développées afin de créer des structures de carrière plus flexibles et munies de passerelles, afin qu'il soit possible d'acquérir la formation nécessaire de plusieurs manières et avec des vitesses variables, et de sortir et de rentrer à différents stades du processus de formation. Ces stratégies (y compris la formation à mi-temps et l'éducation à distance) sont adoptées pour assurer que des femmes avec une moindre formation officielle mais avec des savoir-faire et une expérience valables, ne soient pas exclues du terrain, particulièrement à un moment où une formation plus rigoureuse et d'un plus haut niveau devient la norme. Le Danemark, par exemple, prend une tranche d'étudiants relativement mûrs et met l'accent sur

Encadré 3.10. Projet TEACH pour la petite enfance aux États-Unis

Le but du projet TEACH (Teacher Education and Compensation Helps) est d'améliorer la formation des personnels de l'EAJE, en liant la formation traditionnelle à des salaires plus élevés. TEACH est animé, à tous les niveaux, par des praticiens travaillant déjà dans des structures de l'EAJE, en centres ou dans des crèches familiales. Le projet associe la mobilité verticale ou latérale de l'emploi au suivi de cours et à l'obtention de grades. Le directeur de la structure accepte que les participants prennent du temps sur les heures de service pour suivre des cours et les participants acceptent de rester dans la même structure une année après avoir accompli leurs objectifs d'EAJE. Le directeur paye un plus haut salaire, ou un bonus, à celui qui participe. Les buts éducationnels sont définis par le participant qui peut, par la suite, se fixer des buts plus élevés. Ce programme peut être utilisé pour former des assistants qui débute ou au bénéfice des instituteurs et des directeurs pour l'obtention de grades plus élevés. En offrant une compensation aux travailleurs de l'EAJE qui se qualifient, le programme contribue à retenir et à améliorer la qualité de la main d'œuvre. TEACH a été lancé en Caroline du Nord par l'association Day Care Services (une association à but non lucratif, de recherche et de conseil) et a été adopté par d'autres états, parmi lesquels New York, la Pennsylvanie, la Géorgie, la Floride, l'Illinois, le Colorado et l'Indiana. Les employeurs comme les employés payent une partie des coûts et le reste vient des fonds fédéraux, de l'état ou encore de sources privées (d'affaires et philanthropiques). Le projet inclut une collecte de données et une évaluation des composants.

l'expérience professionnelle précédente, en offrant ainsi des occasions à ceux qui n'ont pas brillé à l'école. La diversification des itinéraires au sein de la profession peut constituer également une étape utile vers l'accroissement des occasions de formation et la mobilité des carrières. En Suède, il existe des liaisons pratiques et conceptuelles entre la formation tertiaire et la formation professionnelle pour les personnels de l'EAJE, qui permettent à des assistants s'occupant de jeunes enfants et ayant reçu une première formation de s'inscrire dans une formation universitaire pour instituteurs du préscolaire et de recevoir des unités de valeur correspondant à leur expérience antérieure. De telles stratégies sont particulièrement importantes pour les pays qui ont récemment élevé les niveaux de qualification (par exemple, l'Italie, le Portugal) et cherchent à apaiser les tensions entre ceux qui viennent du terrain avec un niveau plus bas de formation et leurs collègues débutants provenant de l'université.

Défis à relever pour attirer une force de travail diversifiée

La population infantine dans les services d'EAJE se diversifiant, le recrutement d'employés qui puissent refléter cette diversité est devenu une priorité dans bien des pays. Ces derniers sont confrontés à un véritable défi : au fur et à mesure que les exigences de qualification officielle pour travailler dans l'EAJE croissent, la diversité des personnels s'estompe. Des données américaines, par exemple, indiquent qu'au niveau des prestataires d'accueil familial (gardiens 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. C'est, de nouveau, un argument pour soutenir la nécessité d'une entrée ouverte dans ce domaine, en s'appuyant sur une structure de carrière modulaire et flexible.

Il y a plusieurs approches innovatrices pour soutenir une entrée ouverte dans ce domaine en faveur de divers types de travailleurs. L'un des principes de base du programme *Head Start* est d'employer des parents et des volontaires issus des communautés locales. Beaucoup complètent leur qualification au sein du *Child Development Associate* (CDA – Ami du développement de l'enfant)⁴⁶ et se mettent à travailler dans des centres après que leurs enfants se soient « diplômés ». Plusieurs pays (par exemple l'Australie, le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède) recrutent des personnels issus de l'immigration, parmi lesquels certains sont des instituteurs formés dans leurs pays d'origine, pour travailler au sein de l'EAJE comme assistants bilingues afin d'aider à conserver la connaissance des langues des pays d'origine des enfants et de faciliter la communication avec les parents. Aux Pays-Bas et en Belgique (Communautés flamande et française), des parents « paraprofessionnels » issus de minorités ethniques ont été recrutés pour prendre part aux programmes en faveur des petits enfants afin de constituer des ponts

46. Le *Child Development Associate* (CDA – Ami du développement de l'enfant) est un certificat de compétence à l'échelle nationale développé en 1971 pour les personnes travaillant dans *Head Start* et qui est devenu familier et accessible aux travailleurs des centres et de l'accueil familial (centres et crèches agréées). Le CDA représente environ un an d'études et peut servir de tremplin vers un titre de l'enseignement post-secondaire dans certains états.

avec les communautés locales. Certains se préoccupent de cette situation, estimant que l'implication de paraprofessionnels, qui par définition ont une formation de niveau inférieure à celle des membres réguliers des personnels, pourrait abaisser le standing du travail et mettre en péril la qualité des services offerts. Si elle est bien soutenue par une formation continue et le tutorat au sein du service, cette stratégie peut enrichir la vie de tous les jeunes enfants, augmenter l'estime de soi des femmes et leur apporter des occasions d'accéder à d'autres formations ou à l'emploi. L'effet en retour s'exprime dans le taux de rotation, lorsque les femmes partent pour occuper des situations de meilleur standing et mieux rémunérées.

Une autre stratégie consiste à recruter divers étudiants dans les programmes de formation à l'EAJE. En Australie, le recrutement et la formation de personnels d'origine aborigène a été un grand défi à cause de l'isolement géographique d'un grand nombre d'étudiants. *Le Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education* (Institut Batchelor d'enseignement supérieur aborigène, Territoire du Nord) a joué un rôle très important pour le développement et la mise à disposition de cours destinés à des étudiants aborigènes, et pour soutenir le développement communautaire de collectivités locales désirant se doter de programmes d'EAJE. L'enseignement à distance grâce aux TIC permet également d'atteindre les étudiants isolés. Au sein des différents pays, il semble que pour réussir, la formation d'étudiants et de communautés diverses doit prendre en compte les contextes particuliers de chaque communauté, apprécier les variations dans les valeurs culturelles et les compétences des enfants ainsi que la façon dont les gens élèvent leurs enfants.

Égalité des sexes

Pourquoi y a-t-il si peu d'hommes dans les services d'EAJE ?

Dans tous les pays, le travail d'EAJE subit une forte ségrégation selon les sexes, à commencer lors de l'admission des étudiants. Pourquoi y a-t-il tant de femmes et si peu d'hommes travaillant dans le domaine de la petite enfance ? Dans certains pays, le bas niveau de formation, le statut et le salaire des personnels de l'EAJE, en particulier ceux qui travaillent avec les nourrissons et les tout petits, peuvent renforcer l'idée, par ailleurs répandue dans l'opinion, que l'EAJE est un « travail de femmes » et non pas une occupation demandant une compétence. En fait, la question du recrutement des hommes n'est pas seulement liée au problème des bas salaires et des mauvaises conditions de travail, puisqu'il y a très peu d'hommes même dans des pays avec de meilleures conditions et de meilleurs salaires. Certains pays se préoccupent de cette féminisation excessive du secteur, cependant que d'autres craignent que l'ouverture de la profession d'EAJE aux hommes puisse menacer un secteur d'emploi dans lequel les femmes ont eu traditionnellement une influence prépondérante. Étant donné l'expansion des services et le besoin de personnels qualifiés, il devrait cependant être possible d'accroître l'implication des hommes sur le terrain sans mettre en péril les possibilités d'emploi des femmes. Une préoccupation supplémentaire concerne les abus commis à l'encontre des enfants, plusieurs parents préférant ne pas avoir des hommes au contact direct de très jeunes enfants.

Certains pays ont mis en place des mesures pour recruter des hommes.

Quelques pays ont tenté de défier les rôles traditionnels des sexes et des modèles d'emploi au sein de l'EAJE avec quelque succès. Le Danemark, par exemple, s'est efforcé de recruter des hommes au sein de la profession au cours de ces récentes années, et ainsi 25 % de ceux qui aujourd'hui étudient pour devenir *paedagog* sont de sexe masculin. En Norvège, où actuellement 5 %

des personnels formés et 7 % de l'ensemble des personnels sont de sexe masculin, le gouvernement entendait arriver à un taux de 20 % en l'an 2000 (voir encadré 3.11). Dans le cadre du plan du ministère des Affaires familiales et des enfants pour recruter une main d'œuvre plus mixte, une règle de discrimination positive en faveur des candidats de sexe masculin aux services de l'EAJE a été introduite. Récemment, le Royaume-Uni s'est fixé pour but d'atteindre un taux de 6 % de main-d'œuvre masculine en 2004, en partant d'un taux de 2 % en 1998. L'engagement public que l'on trouve au Danemark et en Norvège reflète l'opinion politique suivant laquelle les hommes doivent prendre des responsabilités accrues vis-à-vis des enfants pour deux raisons : l'égalité des sexes (les hommes devant prendre plus de responsabilités vis-à-vis des enfants et les femmes jouer un rôle plus grand sur le marché du travail) ; et le droit des enfants à vivre autant avec les hommes qu'avec les femmes. Ceci doit être compris en rapport avec une discussion nordique de plus grande ampleur portant sur une « pédagogie des sexes », c'est-à-dire la nécessité d'avoir présente à l'esprit la composition sexuelle du groupe lorsque des activités sont offertes aux enfants (Jensen, 1996).

Dans plusieurs pays, cependant, malgré les intentions proclamées de recruter des hommes dans ce domaine, le discours a davantage porté sur les risques d'abus d'autorité vis-à-vis des enfants que sur les conséquences pour les enfants, les parents, les personnels de la petite enfance et la société de disposer d'hommes pour s'occuper des enfants. Il est clair que le risque de voir des enfants maltraités et victimes d'abus n'est pas à prendre à la légère.

Encadré 3.11. Les hommes travaillant dans l'EAJE en Norvège

Au cours des années 90, le gouvernement norvégien s'est engagé à recruter plus d'hommes dans le domaine de la petite enfance. Différentes mesures ont été prises pour soutenir cet engagement, y compris des conférences, le développement d'un réseau de travailleurs masculins et la préparation de documents et de vidéos comme supports de discussion. Le ministère norvégien des Affaires familiales et de l'Enfant, en charge de l'EAJE, rédigea un rapport *Les hommes dans les barnehager* (jardins d'enfant) et les gardes d'enfant de sexe masculin – qui donne un résumé des recherches disponibles sur ce sujet. En 1997, il publia son programme d'action : *Le barnehage : un lieu de travail pour les hommes et pour les femmes* – les initiatives du ministère, 1997-2000. Le but du programme était de disposer de 20 % de travailleurs masculins dans le domaine de la petite enfance en l'an 2000. En juillet 1998, on reconnaissait que dans le cadre de la loi sur l'égalité des sexes, une discrimination positive pouvait être appliquée en faveur du recrutement des hommes dans l'EAJE, la première fois que la discrimination positive se trouvait appliquée aux hommes. Le ministère travaille actuellement à un nouveau plan couvrant la période 2001-2003 afin de stabiliser et recruter suffisamment d'adultes éduqués des deux sexes pour travailler dans l'EAJE.

Pour un certain nombre de raisons, – y compris les problèmes toujours sans réponse des salaires, des statuts et plus généralement du recrutement dans l'enseignement de la petite enfance – le programme d'action n'a pas encore atteint ses objectifs. Cependant, par son engagement et son travail, la Norvège, a fait de la question des sexes dans le domaine de la petite enfance un sujet de discussion. Elle l'a approché avec la perspective que l'enfant a besoin de modèles féminins et masculins et le désir d'éviter les stéréotypes faisant de l'éducation des enfants le « travail des femmes » :

Les enfants ont besoin de s'associer, à la garderie, avec des hommes et des femmes. Étant donné que la grande majorité des enfants, à un moment ou à un autre, a toutes les chances d'aller dans une garderie, il est préoccupant, du point de vue de l'égalité des sexes, que la garderie semble demeurer un environnement féminin. Une vaste prise de conscience de cette situation est nécessaire, tant de la part du personnel que de celle des autorités (ministère norvégien des Affaires familiales et de l'Enfant, 1998).

La plupart des pays exigent des extraits de casier judiciaire pour tous les personnels travaillant avec de jeunes enfants, et certaines réglementations exigent qu'une femme soit présente lorsqu'un travailleur de sexe masculin change un enfant. Owen *et al.* (1998) ont fait valoir que ce risque d'abus et le rôle éventuel des hommes comme éducateurs devaient être deux questions à traiter séparément. Dans les sociétés actuelles, une présence masculine dans la vie d'un enfant ne peut être considérée comme allant de soi. Un nombre croissant de foyers n'ont plus de père résidant, et à la fois l'EAJE et l'école sont aussi devenues des environnements féminisés. Pourtant, au cours des premières années de leur vie, les enfants tirent avantage d'avoir des modèles masculins et féminins auprès d'eux. Dans les structures d'EAJE, la présence d'hommes peut introduire des formes plus diversifiées d'attention et de pédagogie (par exemple, les hommes tendent à organiser plusieurs activités de plein air qui sont importantes pour la santé et le développement des enfants). Il y a d'autres questions non résolues et afférentes à ce débat, en particulier celle concernant la nécessité pour l'EAJE de refléter le monde actuel, pas seulement le mélange du masculin et du féminin, mais aussi l'équilibre multiculturel de nos sociétés. En fin de comptes, pour aussi imaginatives que puissent être les politiques de recrutement, il est improbable qu'elles rencontrent beaucoup de succès dans le long terme à moins que les sociétés n'élèvent le statut de la profession.

Les questions posées par les personnels de l'accueil familial (crèches familiales)

Une plus grande attention doit être portée à la formation et au statut des prestataires de l'accueil familial.

La discussion précédente s'est concentrée sur la formation des personnels basés dans des centres et en milieu scolaire, qui se trouve en tête d'agenda dans la plupart des pays. A l'opposé, la formation à l'intention des employés de l'accueil familial (crèches familiales) a bénéficié d'une attention très réduite (Karlsson, 1995). Les niveaux d'éducation et de formation des employés dans ces crèches familiales sont bien en dessous de ceux des personnels travaillant dans des centres et en milieu scolaire. La plupart n'ont reçu aucune formation préalable pour travailler avec de très jeunes enfants, bien que fournir un accès à des cours de formation spécialisée puisse aider à élever le niveau des qualifications. Des municipalités suédoises offrent ainsi un cours d'introduction de 50 à 100 heures à l'intention de personnes désirant s'occuper de crèches. En 1998, en Suède, 72 % des personnes travaillant dans des crèches familiales étaient formées à travailler avec des enfants, ce qui signifie qu'ils avaient ou bien suivi l'un des cours précédemment cités, ou bien obtenu un certificat de compétence à cet effet. Dans plusieurs pays, les employés dans les crèches familiales se trouvent exemptés de toute exigence d'éducation ou de formation préalables, mais ceci peut varier dans la mesure où les employés relèvent de projets ou de réseaux organisés et à financement public (par exemple, Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède) ou bien opèrent comme fournisseurs de services indépendants ou sont leur propre employeur (par exemple, États-Unis, Royaume-Uni). Dans certains pays, il y a des stimulants en faveur des prestataires indépendants pour qu'ils complètent leur formation, comme au Royaume-Uni, où la plupart des prestataires de l'accueil familial (gardes-enfants) opérant avec un financement public sont tenus d'obtenir une qualification professionnelle avant d'exercer. Lorsque des travailleurs opèrent au sein d'un projet, ils se trouvent mieux à même de bénéficier d'une formation continue, d'une assistance technique et d'un soutien financier.

Participant aux efforts visant à garantir la qualité, plusieurs pays ont offert des mesures incitatives pour assurer que l'accueil familial soit réglementé et supervisé. Aux Pays-Bas, les prestataires sont obligés de faire partie d'un arrangement agréé afin que les parents et les employeurs puissent avoir droit à des aides fiscales. En Belgique (Communautés flamande et française), l'enregistrement est obligatoire pour toutes les personnes travaillant dans des garderies familiales, qu'elles reçoivent ou non des subventions publiques, mais les parents ne peuvent bénéficier de remises fiscales que s'ils ont recours à des prestataires agréés et supervisés par les autorités publiques. En conséquence de ces incitations, il y a peu de parents qui utilisent les services de prestataires privés non agréés et non contrôlés.

Une autre préoccupation est le manque de mobilité dans la carrière des travailleurs de l'accueil familial. Dans tous les pays, les prestataires de l'accueil familial (employés des crèches familiales) ont des possibilités très limitées de passer à d'autres formes de travail avec des jeunes enfants ou de bénéficier de programmes de formation accrédités. Malgré le très grand nombre d'enfants accueillis dans des crèches familiales, les prestataires de ces services ne sont pas reconnus comme des professionnels avec le même statut, les mêmes avantages et les mêmes droits à la formation que les personnels travaillant dans d'autres formes d'EAJE. Ceci peut changer, toutefois, dans la mesure où le secteur de l'accueil familial se trouve soumis aux mêmes pressions en termes de recrutement que les autres formes d'EAJE, officielles ou non, et il sera nécessaire de créer des incitations pour faire rentrer des travailleurs dans ce domaine. Beaucoup de pays rapportent déjà les difficultés à trouver et à retenir des personnels. Pour finir, il est surprenant que les surveillants tendent à être soit des travailleurs sociaux, soit des éducateurs préscolaires ayant rarement une expérience personnelle du travail. Ceci soulève la question de savoir si les besoins de formation des prestataires de l'accueil familial (employés dans les crèches familiales) sont semblables à ceux des travailleurs opérant dans d'autres services de l'EAJE, ou bien si les circonstances et les méthodes de travail sont fondamentalement différentes.

3.6. Développer des cadres pédagogiques appropriés pour les jeunes enfants

Points principaux

Développer des cadres pédagogiques appropriés – objectifs généraux et directives – pour travailler avec de jeunes enfants est essentiel pour maintenir et élever la qualité à travers le système d'EAJE. La plupart des pays européens ont développé des cadres ou des programmes d'études nationaux dans lesquels les objectifs généraux et les buts spécifiques pour les enfants sont exposés. Ces cadres nationaux peuvent couvrir les services pour les enfants de plus de 3 ans (Communautés flamande et française de Belgique, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni) les services pour les nourrissons et les tout petits (Communautés flamande et française de Belgique) ou tous les services pour les enfants en âge de scolarité obligatoire (Finlande⁴⁷, Norvège, Suède). Au Danemark et aux Pays-Bas, les cadres sont articulés au niveau de la municipalité ou du programme et en Australie et aux États-Unis, plusieurs directives concernant les programmes d'études pour l'EAJE ont été développées au niveau des États et des Territoires.

- La plupart des pays de l'examen ont créé, au niveau national, des cadres pédagogiques favorisant un niveau égal de qualité à travers groupes d'âge et services, aidant à guider et à soutenir le personnel professionnel dans sa pratique et facilitant la communication entre personnels, parents et enfants.
- Ces cadres tendent à couvrir une tranche d'âge plus large et plus de structures afin de soutenir la continuité dans l'apprentissage des enfants.
- Pour l'essentiel, ces cadres tendent à se concentrer sur les développement global de l'enfant plutôt que sur des objectifs étroits d'alphabétisation et de connaissance du calcul.
- Des programmes d'études flexibles développés en coopération avec les personnels, les parents et les enfants permettent aux praticiens d'expérimenter différentes approches méthodologiques et pédagogiques et d'adapter les buts globaux de l'EAJE aux circonstances et aux besoins locaux.
- Une mise en place réussie des cadres demande des investissements de soutien au personnel, parmi lesquels une aide pédagogique et une formation professionnelle sur les lieux du travail (heures « libérées » pour la formation), ainsi que des conditions structurelles favorables (par exemple, ratios, dimension des groupes, etc.).

Utilité des cadres programmatiques pour guider la pratique éducative des jeunes enfants

Les cadres favorisent un niveau régulier de qualité à travers les groupes d'âge et les formes de services.

Du point de vue des autorités ministérielles, les cadres pédagogiques sont importants, même dans les toutes premières années, quand les objectifs de développement sont le plus mis en avant. Avec les tendances à la décentralisation et à la diversification des politiques et des services, il y a plus de chances d'avoir des variations de programme au niveau local. Un cadre commun peut aider à assurer un niveau égal de qualité entre les différentes formes de services et pour les différents groupes d'enfants tout en permettant une adaptation aux besoins et aux circonstances locaux. Dans plusieurs pays [par exemple, Belgique (Communautés flamande et française), Italie, Portu-

47. En Finlande, il existe deux nouveaux documents : un programme d'études pour les enfants âgés de six ans et des directives (en voie de développement) pour les enfants de moins de six ans. Les principaux objectifs de l'EAJE ont été inclus dans l'*Act on Day Care* (Loi sur l'accueil de jour) depuis 1983.

gal] des cadres ont été développés, en partie, pour harmoniser les opportunités éducationnelles générales offertes à travers les réseaux publics et privés. Une vue claire et une articulation des objectifs peut aider à créer des programmes qui favoriseront le bien-être des jeunes enfants et qui répondront de manière adéquate aux besoins des enfants handicapés ou avec des besoins éducatifs spéciaux. Les intérêts des jeunes enfants sont également servis par des projets éducationnels bien définis concernant les structures d'EAJE auxquelles ils participent. Dans les structures pour les nourrissons et les tout petits où l'accent est moins mis sur les aspects pédagogiques et où le niveau éducatif du personnel peut être bas, les jeunes enfants peuvent passer à côté d'un environnement stimulant qui est si important dans les premières années de la vie.

Au niveau des programmes, les directives destinées à orienter la pratique, sous forme d'un cadre pédagogique ou d'un programme d'études, aident les personnels à clarifier leurs objectifs pédagogiques, à garder à l'esprit la nécessité du progrès des enfants, à fournir une structure pour la journée de l'enfant et à centrer l'observation sur les aspects les plus importants du développement de l'enfant. Lorsque les éducateurs n'ont pour les guider qu'une déclaration très générale sur les objectifs nationaux pour les guider, ils recherchent des textes plus détaillés comme cadre de leur planification quotidienne, hebdomadaire et mensuelle. En Norvège, le comité de coordination – qui regroupe les personnels, les parents et les prestataires – décide d'un « plan annuel » pour chaque institution, basé sur le plan cadre national. Dans la Communauté française de Belgique, le *conseil de participation* avec des représentants du personnel, des parents et de l'administration scolaire développe et évalue le projet local de l'école. Au Danemark et aux Pays-Bas, où il n'y a pas de cadre national programmatique, les municipalités, les parents et les personnels développent leurs propres programmes d'études⁴⁸. Dans de nombreux pays, les personnels de l'EAJE consultent ou utilisent des manuels ou des publications sur les programmes d'études.

Pour le personnel s'occupant des jeunes enfants, le programme d'études peut aussi être le signe tangible qu'il appartient à un groupe professionnel se voyant reconnaître la responsabilité de l'étape fondatrice d'un apprentissage destiné à durer toute la vie. Les signes de professionnalisation sont particulièrement importants pour les personnels qui veulent s'investir chez les jeunes enfants, dans la mesure où les parents les perçoivent facilement comme n'ayant pas de compétences professionnelles. Des cadres pédagogiques codifiés pourraient non seulement renforcer le côté pédagogique du programme, mais aussi améliorer les statuts de ceux qui travaillent avec les jeunes enfants. En particulier quand le personnel a été directement impliqué dans le développement des cadres de travail (voir encadré 3.12), les directives peuvent légitimer une bonne pratique et encourager davantage la réflexion et l'amélioration, bien qu'il y ait un besoin d'offrir au personnel une formation continue et des occasions de développement de carrière. Un cadre pour les programmes d'études peut permettre au personnel de communiquer

Ils peuvent guider et soutenir les personnels dans leur travail avec les enfants...

... et faciliter la communication et la coopération avec les parents.

48. Au Danemark, le *Social Services Act* (Loi sur les services sociaux) établit les objectifs généraux des établissements d'EAJE, et un guide du ministère des Affaires sociales fournit une description plus détaillée des buts et objectifs de ces structures pour les enfants.

Encadré 3.12. Offrir une orientation au programme d'études au Portugal

Afin de répondre à l'isolement de nombreux instituteurs de la pré-école, à leur manque de formation sur le terrain et à la grande division entre les services de la petite enfance et l'école primaire, le département pour l'Éducation de base a décidé d'introduire un cadre pour les programmes afin d'élever la qualité pédagogique des jardins de infância pour les 3 à 6 ans. Après des consultations préliminaires avec les parties prenantes, il a été décidé que le nouveau programme reposerait sur la prémisse que l'EAJE devrait être vue comme la première phase d'un apprentissage devant durer toute la vie. Dans cette perspective, les lignes directrices du programme se concentreraient alors sur l'apprentissage et essaieraient d'incorporer des approches novatrices dans les activités pédagogiques des structures. Le programme devra trouver un équilibre entre la connaissance des experts et les capacités professionnelles existantes ; entre des responsabilités d'adultes et la fixation de résultats pour les enfants ; entre un point de référence commun pour tous les enseignants du préscolaire et leur liberté d'adopter des programmes éducationnels divers.

La publication officielle des Directives programmatiques pour l'éducation préscolaire en 1996 a été précédée par un long processus de discussion impliquant la préparation de trois projets. Le premier a été analysé par des « partenaires institutionnels » c'est-à-dire les Conseils régionaux pour l'éducation, l'Inspecteur général de l'éducation, les Écoles pour la formation initiale des enseignants, l'Association des prestataires d'éducation privée (secteur privé, IPSS, Misericordias) et les associations de parents. Un deuxième projet a été produit à partir de commentaires reçus des partenaires institutionnels et a été distribué entre les groupes d'enseignants du préscolaire pour mise à l'épreuve et commentaires. Quelques groupes se sont rencontrés informellement pour discuter des directives, pendant que d'autres groupes participaient à des groupes d'étude conçus comme un type de formation continue ayant pour but de préparer les instituteurs à s'interroger et à introduire des changements dans leurs approches professionnelles. Des commentaires des enseignants ont été incorporés dans le projet et la version finale des Directives programmatiques a été alors préparée.

Les Directives programmatiques sont conçues pour aider les enseignants du préscolaire dans leurs décisions et leurs activités, plutôt que comme un ensemble d'objectifs pédagogiques auxquels les enfants doivent parvenir. Cependant, elles demandent aux enseignants d'observer un certain nombre de principes ou de pratiques fondamentaux, tels que :

- Le développement et l'apprentissage des enfants sont étroitement associés ;
- Les enfants sont les sujets du processus éducationnel ; leurs connaissances doivent être prise en compte et servir de point de départ à l'acquisition de nouveaux apprentissages ;
- Il faudrait aborder des domaines différents d'apprentissage d'une manière globale et intégrée ;
- Répondre à tous les enfants demande des processus d'apprentissage différenciés et la coopération des enfants à travers lesquels chacun bénéficiera des processus éducationnels développés dans le groupe.

A partir de ces principes, le développement programmatique devrait prendre en compte i) Le dessein global exposé dans la Loi cadre sur l'éducation préscolaire ; ii) L'organisation de l'environnement éducationnel, y compris la classe, la structure et la communauté ; iii) Cibler certains domaines d'apprentissage comme cadre général pour la planification et l'évaluation des instituteurs : développement personnel et social ; expression et communication ; connaissance du monde.

Le planning de chaque programme éducatif du centre est une activité conjointe de l'équipe enseignante avec la participation des enfants, des parents et de la communauté. Une évaluation et une mise en place régulières du programme est encouragée, au travers d'auto-évaluations et d'évaluations en équipe par les personnels, soutenus par des équipes gouvernementales d'inspection et par la direction de la pré-école.

avec les parents afin d'articuler et de discuter les buts et les méthodes des activités ayant lieu dans l'EAJE. Guidés par les buts communs, le personnel et les parents peuvent travailler ensemble dans l'intérêt du développement et de l'apprentissage des enfants individuellement.

Quelles tranches d'âge les cadres pédagogiques doivent-ils couvrir ?

Dans les systèmes pédagogiques du passé, il était supposé que les objectifs pédagogiques ne s'appliquaient qu'au groupe d'âge compris entre 3 et 6 ans. La recherche contemporaine sur l'apprentissage précoce remet en cause cette supposition. L'apprentissage a lieu, et peut être assisté, dès le plus jeune âge, ainsi que l'affirme la déclaration de la *Jomtien World Conference of Education For All* (1990), suivant laquelle « l'apprentissage commence dès la naissance ». Ce qui était vu quasi exclusivement comme une période d'accueil est maintenant reconnu comme un moment important dans le cycle de la vie humaine pour le cerveau et le développement cognitif et social (Lindsey, 1998). Cette période de la vie est en train de graduellement devenir centrale pour l'éducation au sens large, alors qu'on réalise de plus en plus que depuis la naissance, les enfants rentrent dans le stade fondateur d'un apprentissage à vie. La manière dont les services en faveur des tout petits sont structurés et dirigés est donc devenue une question revêtant une grande importance politique, tout particulièrement parce que les recherches récentes indiquent que des services de mauvaise qualité pour les tout petits sont nuisibles pour les jeunes enfants (Vandell et Wolfe, 2000).

Pour ces raisons, de nombreux pays s'apprêtent à mettre en place des cadres pédagogiques pour les enfants de moins de 3 ans. Dans la Communauté française de Belgique, l'Office national des enfants (ONE) a officiellement développé un *Code de qualité pour l'accueil et son application* décrit par le ministère « comme le cadre qui entoure la toile de l'artiste, un socle sur lequel chaque structure devrait développer son propre projet ». L'ONE a également mis en place un système intensif d'assurance sur la qualité extérieure pour soutenir ce cadre. En tant que groupe, ce sont les plus jeunes enfants qui ont le plus besoin de cette attention, puisque ceux qui participent à l'EAJE sont désavantagés en termes de soins et d'éducation par rapport aux enfants de plus de 3 ans (Bühler Institute, 1994). Un cadre pédagogique explicite peut améliorer les visées éducatives des structures d'EAJE pour ce groupe d'âge. De fait, les pratiques dans de nombreux pays (par exemple, Finlande, Norvège, Suède) sont de soutenir une approche pédagogique intégrée pour tous les enfants d'un âge correspondant à la scolarisation obligatoire. Comme nous le verrons plus loin, la tendance politique est d'établir des liens vers d'autres étapes de l'éducation pour donner une continuité pédagogique aux enfants.

Une tendance à traiter la petite enfance comme une période d'apprentissage intégrée depuis la naissance.

Comment les cadres peuvent-ils assurer une continuité pédagogique de l'EAJE jusqu'à l'école ?

En plus d'ouvrir les cadres pédagogiques pour y inclure les enfants au dessous de 3 ans, beaucoup de pays font des efforts pour renforcer les liens conceptuels à travers groupes d'âge et structures. Une attention particulière a été accordée pour favoriser la continuité dans l'apprentissage des enfants quand ils passent de l'EAJE à l'école. Par exemple :

- La Communauté française de Belgique a organisé une scolarisation précoce autour de trois « cycles d'apprentissage », les deux premiers couvrant la tranche d'âge de 2 ans et demi à 5 ans et de 5 à 7 ans. Ces cycles renforcent les liens structurels et pédagogiques entre l'éducation préscolaire et l'éducation primaire et permettent à l'équipe enseignante de mieux adapter ses méthodes d'enseignement au rythme et aux progrès de chaque élève. L'un des buts est d'assurer que tous les enfants aient accès aux *socles de compétences* nécessaires pour leur inté-

gration sociale et pour la poursuite ultérieure de leur éducation. Des objectifs de développement et de compétence quant à l'alphabétisation, l'acquisition du calcul, le goût pour la science et le langage sont intégrés dans le programme d'études.

- En Australie, certains États et Territoires mettent au point des programmes d'études pour faciliter la transition des enfants. A titre d'exemple, le nouveau cadre pour les *Responsabilités et standards dans les programmes d'études d'Australie du Sud* (RSPEAS) couvre les enfants de la naissance à 18 ans à travers des structures scolaires et non-scolaires. En ce qui concerne les jeunes enfants, le cadre est divisé entre tranches d'âge de la naissance à 3 ans, de 3 à 5 ans et de 5 à 8 ans. Le but est de construire un système d'apprentissage « sans coutures » en termes de programmes d'études mais aussi en termes de services. Transition et continuité sont des thèmes clefs que l'on retrouve dans tout le programme RSPEAS.
- La Suède a développé trois programmes d'études pour la pré-école, l'école primaire obligatoire et l'école secondaire supérieure qui sont conceptuellement reliées par une vue cohérente de la connaissance, du développement et de l'apprentissage⁴⁹. Le but est de promouvoir un continuum éducatif pour les enfants *depuis la naissance jusqu'à la vingtième année d'un apprentissage devant durer toute la vie*, guidé par les mêmes valeurs fondamentales : démocratie ; inviolabilité de la vie humaine ; liberté et intégrité individuelle ; égalité de tous les êtres humains ; égalité des sexes ; solidarité avec le faible et le vulnérable et respect pour l'environnement. Les buts et objectifs pour les enfants en dessous de 6 ans sont spécifiés, mais les personnels préscolaires et scolaires sont responsables pour favoriser les conditions et les chances d'apprentissage des enfants.

Très récemment, la Finlande a produit un cadre permettant de jeter un pont entre l'apprentissage des enfants dans la dernière année d'EAJE et les premières années d'école primaire, et un cadre pour les enfants en dessous de 6 ans est également en préparation. Toutes ces approches aident à améliorer les liens conceptuels et pédagogiques entre l'EAJE et les écoles et à promouvoir une plus grande continuité pour les enfants au cours des années. Il y a certaines inquiétudes quant au danger que l'école officielle soit « tirée vers le bas » si les programmes d'études pour la petite enfance sont liés à ceux de groupes d'enfants plus âgés. D'un autre côté, dans la mesure où les personnels des pré-écoles et des écoles primaires travaillent de plus en plus sur les programmes d'études, il se peut qu'ils développent de nouvelles conceptions sur l'apprentissage des enfants s'étendant sur des tranches d'âge plus larges. Ce processus peut contribuer à une synergie des cultures : les écoles peuvent encourager des perspectives plus orientées sur les enfants, et les services de l'EAJE ont une chance de travailler en plus étroite collaboration avec l'école pour renforcer la continuité de l'apprentissage des enfants.

49. Les trois programmes d'études couvrent : 1) les pré-écoles basées dans des centres (*förskola*) pour les enfants de la naissance à 6 ans ; 2) l'école obligatoire [degrés 1 à 9], la classe volontaire de pré-école (*förskoleklass*) pour les enfants de 6 ans et les centres de loisirs (*fritidshem*) pour les enfants de 6 à 12 ans ; et 3) l'école secondaire supérieure [degrés 10 à 12]. L'Agence nationale pour l'éducation travaille sur des directives, basées sur les mêmes valeurs, pour d'autres formes de services d'EAJE (par exemple, l'accueil familial).

Quels sont les objectifs et les approches des cadres établis pour la petite enfance ?

Dans tous les pays, les gouvernements responsables des institutions en faveur de la petite enfance (aux niveaux national, régional ou local) définissent *des objectifs ou des obligations de résultat de caractère très général*, que ces services doivent atteindre. Suivant une dépêche d'EUROSTAT (2000), ces objectifs sont à peu près similaires dans tous les pays : développement, autonomie, responsabilité, bien-être, confiance en soi, citoyenneté, préparation à la vie scolaire et à l'éducation future. La plupart des documents officiels font au moins quelques références à l'importance de faciliter la transition des enfants et de promouvoir la collaboration entre l'EAJE et les écoles. La coopération avec les familles constitue un autre but commun. Dans tous les pays, *des objectifs dans des domaines développementaux spécifiques* sont également proposés dans les documents officiels, par exemple le développement physique ; le développement socio-émotionnel ; le développement de techniques cognitives ; le développement esthétique et de la créativité ; une relation positive envers l'environnement. Beaucoup de pays précisent les savoir-faire qui doivent être acquis par les enfants dans ces domaines.

Plusieurs pays proposent, en outre, des *sujets et des domaines d'apprentissage*, dans lesquels l'EAJE est supposée encourager l'acquisition de connaissances, par exemple le langage écrit et parlé ; les mathématiques ; une introduction à l'art ; une introduction à la science, à la technologie et/ou à l'environnement ; l'éducation physique etc. Dans quelques pays seulement (par exemple le Danemark, la République tchèque et la Suède) les documents officiels ne fournissent aucune information sur ces sujets et ces domaines. Plusieurs pays [par exemple, la Belgique (Communautés flamande et française), les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni] définissent également des techniques et des savoir-faire que les enfants seraient théoriquement supposés maîtriser à avant leur scolarisation obligatoire. Des techniques cognitives (comparer, choisir, assortir, séquencer, compter, savoir lire en reconnaissant les lettres correspondant aux mots, etc.) prédominent et des détails de connaissances sur le sujet considéré peuvent être aussi inclus. Beaucoup de pays introduisent aussi des valeurs éducationnelles, ou bien de nature religieuse (par exemple, Finlande, Italie Norvège) ou bien de nature civique démocratique (République tchèque, Suède) ou bien encore les deux ensemble.

Au-delà de ces vastes objectifs et de ces domaines d'étude, des différences significatives existent entre pays et au sein même des pays dans la manière dont l'EAJE se trouve conceptualisée et, en conséquence, dans les approches adoptées pour travailler avec les enfants. La nécessité de s'adapter aux besoins individuels de l'enfant, en prenant en compte le rythme et les particularités individuelles de chaque enfant, et l'importance qu'il y a à offrir une continuité entre l'EAJE et la scolarisation dans le primaire sont souvent mentionnées dans les documents officiels. En Italie, par exemple, bien que les programmes soient fortement orientés vers un objectif d'apprentissage, l'approche conseillée met l'accent sur l'autonomie et la prise en charge des enfants par eux-mêmes. De manière similaire, au Danemark, en Finlande, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en République tchèque et en Suède, l'accent est mis sur le développement global de l'enfant, sur la fourniture d'un environnement chaleureux et stimulant, sur l'apprentissage par le jeu, sur les activités thématiques et les résultats socio-émotionnels. La motivation pour améliorer les résultats scolaires ultérieurs existe aussi, mais la lecture du *Norwegian National framework plan* (Plan cadre national norvégien) pour l'EAJE

La plupart des pays définissent des objectifs ou des résultats généraux similaires...

...et certains offrent aux enfants des sujets et des domaines d'apprentissage plus spécifiques.

Les approches pédagogiques utilisées dans l'EAJE varient suivant les pays.

montre bien que l'argumentation en faveur du financement public des services s'inspire autant des besoins généraux des enfants et du projet d'ensemble de la société norvégienne que du désir d'assurer une transition aisée pour les enfants entre le *barnehage* et l'école primaire⁵⁰.

Dans plusieurs autres pays [Belgique (Communautés flamande et française), États-Unis et Royaume-Uni], l'EAJE à base scolaire est considérée comme le stade initial du système éducatif ainsi que comme le début d'une instruction organisée. Ici, les programmes sont principalement considérés comme des instruments pour fournir aux enfants l'égalité dans les possibilités éducationnelles et pour améliorer l'efficacité du système éducatif. Les approches pédagogiques tendent à être plus formelles – même si les cadres en disposent autrement – avec un regroupement fréquent des enfants en fonction de leur âge et des ratios enfants/personnels relativement élevés. Comme les emplois du temps quotidiens sont assez structurés et que les enseignants passent beaucoup de temps à préparer, à sélectionner et à organiser des activités, un moins grand accent se trouve mis sur l'initiative venant des enfants eux-mêmes. Un contrôle de qualité, à travers la réglementation, les inspections et les programmes est habituel. Afin de préparer les enfants à l'école, l'accent est mis sur les connaissances par disciplines vers la fin du cycle. La plupart de ces programmes sont animés par des experts de la petite enfance, il y a donc aussi une focalisation sur le développement social et émotionnel des enfants et sur les relations avec les familles et les communautés plus larges.

Comment les pays abordent-ils l'apprentissage précoce de la lecture, de l'écriture et du calcul ?

La plupart des pays ont adopté une approche visant à l'émergence progressive des facultés de lecture et d'écriture.

Les pays ont aussi développé des approches différentes envers la fixation d'objectifs pour savoir très tôt lire et compter. La plupart des pays de l'examen ont adopté une approche visant à l'émergence progressive des aptitudes formelles (lecture et écriture). L'approche visant à l'émergence des ces aptitudes encourage les jeux tournant autour de la lecture et de l'écriture, le fait de savoir compter, la théorie scientifique et la connaissance des nombres à mesure qu'ils émergent naturellement à partir des intérêts normaux des enfants. L'environnement de l'enfant se trouve enrichi par des symboles et des matériels encourageant ces aptitudes – dessins, photos, signes, livres, écrits, ressources pour communiquer – mais peu de tentatives sont faites, avant l'année précédant immédiatement l'entrée dans l'école primaire, d'apprendre à lire et à compter de manière formelle ou d'évaluer les progrès des enfants dans ces domaines. Cette conception pour apprendre à lire et à compter peut se trouver, par exemple, dans les *Orientamenti* (orientations) ou lignes directrices officielles du système de *scuola materna* (école maternelle) pour les enfants de 3 à 6 ans en Italie, dans lesquels les domaines de la lecture, de l'écriture et de la capacité de mesurer sont incorporés dans la perspective plus vaste de systèmes de communication et de symboles. C'est aussi l'approche dominante en Australie, au Danemark, en Finlande, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en République tchèque et en Suède.

50. Il y a quelques différences fondamentales entre les programmes dans les pays nordiques. Voir par exemple, Alvestad et Pramling (2000).

Une seconde approche – plus commune en Belgique (Communautés flamande et française), aux États-Unis et au Royaume-Uni – met davantage l'accent sur la connaissance de la lecture, de l'écriture et du calcul dans les premières années pour s'assurer que l'enfant développera une maîtrise de ces importants éléments au commencement de l'école primaire. En Angleterre, par exemple, la nouvelle *Foundation Stage* intègre des enfants depuis l'âge de 3 ans jusqu'à leur année d'admission dans l'école primaire obligatoire (autour de 5 ans). Les directives à l'usage des praticiens couvrent le développement personnel, social et émotionnel de l'enfant ainsi que d'autres domaines plus basés, eux, sur des sujets précis d'apprentissage (matières). Les *Early Learning Goals* (Objectifs d'apprentissage précoce) définissent ce que la plupart des enfants devraient savoir au moment de leur admission dans l'école obligatoire et incluent des résultats à atteindre très précis dans le domaine de la lecture : reconnaître et prononcer les lettres de l'alphabet ; lire tout seul des mots familiers et communs ainsi que des phrases simples ; commencer à former des phrases simples en utilisant la ponctuation ; utiliser ses connaissances phonétiques pour écrire des mots simples et réguliers. Les objectifs de lecture, écriture et calcul peuvent être poursuivis en ayant recours à des approches informelles basées sur le jeu, mais ce sont souvent des approches plus formellement académiques que l'on trouve, en particulier au sein des personnels n'ayant pas reçu une formation appropriée.

Quelques rares pays mettent l'accent sur une instruction plus formelle et sur l'évaluation des compétences en lecture, écriture et calcul.

Aux États-Unis, beaucoup d'importance est accordée à la connaissance de la lecture, de l'écriture et du calcul, en particulier dans des programmes visant les enfants que l'on juge en danger d'échec scolaire⁵¹. La recherche montre l'importance pour les enfants de commencer l'école avec la motivation de savoir lire et avec des compétences fortes en matière de langage et précoces en matière de lecture, alors que plusieurs structures d'EAJE, particulièrement celles affectées aux enfants des familles à faibles revenus, n'offrent pas les environnements propres à soutenir le développement précoce du langage et de la lecture (Snow *et al.*, 1998). Dans ce contexte préoccupant, les objectifs et le programmes de *Head Start* – financé au niveau fédéral – sont encadrés par des « standards de performance » qui favorisent une approche d'ensemble en vue du développement de l'enfant et de sa préparation à l'école, comprenant : la santé physique, le développement cognitif, le développement social et émotionnel, le développement du langage, des rudiments de lecture, d'écriture et de calcul, et les arts. La législation récente exige que les progrès de l'enfant soient explicitement suivis et encouragés à l'aide d'indicateurs spécifiques de langage (par exemple, reconnaître dix lettres de l'alphabet). Au niveau de l'État, de nombreuses initiatives de pré-jardins d'enfants donnent aussi la priorité au développement de la lecture, de l'écriture et du calcul, afin de garantir la préparation de l'enfant à l'école primaire, et elles peuvent utiliser les standards de performance de *Head Start*.

51. Suivant les recherches effectuées aux États-Unis, les enfants qui sont susceptibles d'éprouver des difficultés à apprendre la lecture lorsqu'ils entrent à l'école comprennent : les enfants originaires de quartiers pauvres, les enfants ayant une compétence limitée en langue anglaise, les enfants qui vont à des écoles élémentaires de faible niveau, les enfants ayant des problèmes d'audition, les enfants ayant eu des difficultés d'expression au début de leur vie ou des déficiences cognitives et les enfants dont les parents ont eu des difficultés à apprendre à lire (Snow *et al.*, 1998).

Alors qu'en pratique ces deux approches semblent avoir beaucoup en commun, elles font en réalité ressortir un débat important, et non résolu, sur les moyens appropriés d'utiliser les services de la petite enfance pour renforcer un apprentissage à vie.

Quelles sont les clefs pour la mise en place réussie de cadres pédagogiques ?

Les recherches contemporaines suggèrent que des programmes flexibles, bâtis à partir des contributions des enfants, des instituteurs et des parents, sont mieux adaptés à la petite enfance que des programmes détaillés élaborés par des experts. Ces éléments montrent ce que les programmes d'EAJE devraient être : larges et globaux, avec un accent mis sur les objectifs développementaux plutôt que sur les résultats par matières (Bredekamp et Copple, 1997) ; plus reliés aux processus et construits en commun (Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, 1996a) ; définis par les intérêts et les besoins vitaux des enfants, des familles et des communautés (Carr et May, 2000) ; et mieux en accord avec les contextes socioculturels (Woodhead, 1999). Ceci indique le besoin de cadres flexibles qui offrent une liberté d'adaptation, d'expérimentation et d'organisation des apports culturels.

Pour l'essentiel, ce sont les cadres pédagogiques adoptés par les autorités nationales, régionales (États) ou locales qui fournissent les valeurs principales et les orientations pédagogiques aux centres de la petite enfance, sans entrer dans le détail de comment les objectifs peuvent être atteints. Le bien-être des enfants et leur développement global, guidé par les valeurs établies par la société, y apparaissent aussi comme des préoccupations majeures. Les ministères et les municipalités comptent normalement sur les personnels et les parents de chaque centre pour élaborer leur propre vision éducative, leurs objectifs, leurs méthodes pédagogiques et établir leurs occupations quotidiennes, guidés par le cadre national et les programmes ou les directives de l'autorité locale. Ceci donne toute latitude aux structures individuelles et aux praticiens pour expérimenter différentes approches pédagogiques ou des modèles de programmes (par exemple, l'Éducation expérimentale, *High/Scope*, Montessori, Mouvement de l'école moderne). Quelques rares pays [par exemple, la Belgique (Communautés flamande et française), les États-Unis et le Royaume-Uni] se concentrent plus explicitement sur des domaines ou des compétences que les enfants devraient acquérir avant d'entrer à l'école, et les types de sujets sont présentés en détail avec des exemples d'activités. En pratique, cependant, une autonomie significative est souvent laissée au personnel de l'EAJE pour adapter les cadres aux besoins et circonstances spécifiques des enfants et de leurs familles au sein de leurs communautés. En fait, une politique plus active pour encourager les personnels à adapter le programme aux besoins des élèves a des chances de mener à une plus grande créativité et à une plus grande initiative de l'enfant.

Bien que les adaptations et les variations locales soient les bienvenues, il y a des risques que sans orientation et sans gestion prudente, les intentions et les buts puissent être mal interprétés, en particulier par un personnel ayant un niveau insuffisant de formation initiale. Une préoccupation est que les praticiens avec une formation limitée en matière d'apprentissage précoce de la lecture reviennent souvent à des approches très formelles qui ne se rattachent pas aux expériences propres aux enfants (David *et al.*, 2000). Le danger existe qu'un modèle « trop formel, trop tôt » soit adopté, ce qui peut rendre les choses particulièrement difficiles pour ceux qui se trouvent en dehors des normes culturelles et pour ceux qui ont des besoins spéciaux d'éducation et

La plupart des cadres permettent une adaptation aux besoins et aux circonstances locaux.

Il y a un besoin d'orientation, de formation et d'opportunités permanents pour nourrir les réflexions des personnels.

qui peuvent rapidement avoir un sentiment d'échec. Un autre risque est que des personnels n'ayant pas reçu une formation appropriée vont éviter (et échouer à offrir des services en cette matière) de s'engager dans toute forme d'apprentissage de la lecture et de l'écriture, ce qui peut signifier que les enfants venant de familles de bas niveau socio-économique se trouveront une fois de plus défavorisés.

La formation professionnelle sur le terrain offre une grande chance aux personnels de se familiariser avec les cadres et les directives, et avec les approches leur permettant d'en faire bon usage au sein de leurs groupes ou dans leurs classes. Il y a également un besoin de développement professionnel et de temps laissé à la réflexion pour soutenir les personnels dans la planification et l'évaluation de leur travail. Ce qui est sans doute le plus nécessaire, c'est l'amélioration des aspects structurels tels que la formation initiale et le développement professionnel, les ratios personnels/enfants et l'accès au conseil pédagogique pour les personnels souhaitant offrir des conditions favorables à l'apprentissage et au développement des enfants. Qui plus est, comme les gouvernements se rangent progressivement à une approche plus consumériste du politique, une participation statutaire plus grande des parents dans la vision et le programme d'études de chaque centre peut également aider à promouvoir des structures qui répondent aux besoins des enfants et des familles au sein du cadre plus vaste des buts nationaux ou locaux.

3.7. Engager les parents, les familles et les communautés

Points principaux

Les arguments pour engager les parents et les familles dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants sont forts. 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 personnelle, sociale et cognitive 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 (ECEC, 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. La présente section se propose d'étudier pourquoi les pays soutiennent l'engagement parental et de fournir quelques exemples de comment les politiques et les pratiques encouragent un engagement fort dans les pays de l'examen. Bien que se concentrant presque exclusivement sur les parents, une certaine attention est accordée aux occasions d'engager d'autres membres de la famille et une communauté plus large dans le développement et l'apprentissage de l'enfant au cours de ses premières années :

- 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 posent de grands défis 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.

Quelles sont les raisons pour engager les parents dans l'EAJE ?

L'engagement des parents repose sur la connaissance unique qu'ils ont de leurs enfants ...

L'engagement parental ne consiste pas en une tentative pour apprendre aux parents à « s'impliquer » (impliqués, ils le sont déjà) ou de les tenir seuls responsables pour les difficultés qu'un enfant peut avoir. Au sein des institutions démocratiques d'EAJE, l'approche des professionnels consistera à partager la responsabilité envers les jeunes enfants avec leurs parents, et à apprendre du savoir unique que des parents de diverses origines peuvent apporter. Traditionnellement, les parents ont joué un rôle clef, non seulement en informant les personnels sur des points importants concernant leurs enfants, mais aussi en partageant les connaissances et les traditions culturelles de leurs familles. Ainsi, de solides relations parents/personnels permettent d'encourager une continuité dans l'apprentissage et les expériences des enfants entre l'EAJE et le foyer. L'engagement des parents dans l'EAJE peut, qui plus est, aider à garantir que les programmes de l'EAJE pourvoient aux besoins individuels, aux points forts et aux intérêts des enfants. Une coopération étroite entre les personnels et les parents assure que les activités de l'EAJE prennent en considération les conditions de vie de l'enfant, à la maison, permettant ainsi d'identifier et d'aider les enfants qui auraient des besoins spéciaux en termes sociaux, de santé ou d'éducation. Afin d'utiliser la connaissance et l'expertise des parents de manière constructive, la politique publique dans la plupart des pays exige que les services de l'EAJE – qu'ils soient basés dans les écoles, dans des centres ou dans des crèches familiales – fassent bon accueil à la participation des parents de jeunes enfants. Comme nous le verrons plus bas, dans de nombreux pays, les parents disposent d'un droit légalement reconnu d'être impliqués dans les activités de planification et d'évaluation, et même plus directement dans la gestion des services.

... encourage des attitudes positives chez les parents vis-à-vis de l'apprentissage des enfants...

Les pays participant à l'examen ont également reconnu le rôle important des structures de l'EAJE pour soutenir les parents dans leurs responsabilités éducatives et pour promouvoir des attitudes et des actions positives entre parents vis-à-vis de l'apprentissage et du développement de leurs enfants. Les programmes de visites à domicile aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni encouragent les parents à lire avec leurs enfants et à s'impliquer dans les tâches pour lesquelles les enfants ont besoin d'une aide. Ces programmes s'avèrent également efficaces pour élever le taux de participation des enfants de groupes désavantagés dans l'EAJE formelle et pour rendre les parents plus conscients de l'importance que peut apporter leur soutien à l'apprentissage de leurs enfants. En particulier, la collaboration entre les professionnels et les parents d'enfants ayant des besoins spéciaux contribue positivement à la planification des programmes en général et renforcent l'énergie et l'optimisme requis pour conduire des programmes d'apprentissage individuels intensifs nécessaires aux enfants ayant des besoins spéciaux. A cette fin aux États-Unis, une nouvelle législation a donné plus de poids à l'engagement des parents envers l'éducation spéciale de leurs enfants en leur accordant le droit d'être inclus dans les discussions sur les décisions de placement et d'éligibilité concernant leurs enfants, ainsi que dans les discussions sur le Plan individuel d'éducation (PIE) de leurs enfants ou sur le Plan individualisé des services de la famille (PISF) (voir encadré 3.1).

... et soutient les délégations de pouvoir en faveur des parents et de la communauté.

Les structures pour la petite enfance peuvent aider les familles en offrant des passerelles vers l'éducation parentale, l'éducation permanente et des cours d'alphabétisation des adultes qui peuvent permettre aux parents de reprendre leur propre éducation ou de développer de nouveaux intérêts dans

le domaine créatif ou social. Grâce aux programmes de l'EAJE, les parents et les familles peuvent saisir des occasions formelles et informelles de développer des réseaux de soutiens sociaux et des liens avec d'autres familles et d'autres membres de la communauté (voir encadré 3.13). Ils peuvent jouer un rôle dans la construction de la communauté en rassemblant les membres d'un quartier autour de ce but : satisfaire les besoins des jeunes enfants et de leurs familles. L'EAJE peut engager les membres de la communauté dans de multiples tâches (par exemple, comme professeurs, bénévoles ou collecteurs de fonds) et fournir un espace public où ils peuvent se rassembler. Les structures de l'EAJE peuvent aussi offrir des services directs au membres de la communauté ou fonctionner comme un centre de références, à la manière des *Early Excellence Centres* (Centres pour l'excellence précoce) au Royaume-Uni. L'engagement de la communauté au sein de l'EAJE peut contribuer à un processus de responsabilisation menant à un changement dans d'autres domaines tels que la santé, l'environnement ou l'emploi, comme dans les initiatives impliquant les communautés immigrées, par exemple en Belgique (Communauté française), aux Pays-Bas (voir encadré 3.14) et en Suède. De cette manière, l'EAJE peut renforcer la cohésion sociale qui bénéficie aux familles individuelles et à la société dans son ensemble. Reconnaisant le rôle central des familles et des communautés dans l'élaboration et la mise en place d'une aide sociale ainsi que l'intérêt de développer des « coalitions sociales »

Encadré 3.13. Engagement de la famille et de la communauté dans deux villes italiennes

Pistoia : Longtemps intéressée par la relation entre besoins des enfants, des familles et de la communauté dans son ensemble, Pistoia a maintenant étendu ses services de l'EAJE au delà de la *scuola dell'infanzia* et de l'*asilo nido* pour mettre en place un réseau de services psycho-éducatifs. En 1987, la municipalité a initié ce système de services sous forme d'installations réservées aux enfants, avec ou sans leurs parents, comme élément d'un ensemble plus vaste de ressources et de services destiné aux enfants de tout âge. Une des raisons majeures qui a donné naissance à ces *area bambini* (centre pour les enfants) est d'offrir une forme d'aide aux familles n'ayant pas besoin d'une garde à plein temps. Les grands-parents et les parents peuvent assister à diverses activités d'épanouissement, avec ou sans leurs jeunes enfants, de telle manière que les centres fonctionnent comme une sorte de lieu de rencontre pour les adultes de la communauté et comme un endroit où les enfants peuvent trouver un terrain de jeu et d'expériences. Les chercheurs de Pistoia se sont penchés sur l'influence que l'espace et l'environnement ont sur les nourrissons et les tout petits et sur comment encourager les interactions d'enfant à enfant chez les petits. Ces centres offrent aussi un environnement que les enfants en âge scolaire peuvent fréquenter après l'école et constituent une ressource éducationnelle pour les écoles élémentaires de Pistoia et pour les scuole materne nationales et municipales.

Milan : On peut trouver une autre forme de *nuove tipologie* (nouvelles typologies) à Milan. Les premiers centres de *Tempo per la famiglia* (temps pour la famille) furent ouverts en 1996 et la ville a maintenant 12 centres famille-enfant de ce type. Distinct dans son but du *nido*, le *Tempo per la famiglia* a été conçu comme un service formel et informel flexible tournant autour des besoins des familles ayant des enfants de 3 ans et moins, offrant aux enfants et aux parents un environnement qui soutient des expériences sociales et offre des occasions d'apprendre. Ces services municipaux ont été développés pour plusieurs raisons propres aux évolutions démographiques de Milan. Alternative au *nido* traditionnel, ils offrent, un espace où parents et professionnels peuvent se retrouver et se concerter sur l'accueil et le développement des jeunes enfants. Un autre objectif non moins important est d'encourager les familles ayant de jeunes enfants, en particulier les jeunes ménages ou les familles d'une origine linguistique autre ou encore celles qui sont isolées, à tisser des liens. Comme les *area bambini* de Pistoia, le système milanais de *tempo per la famiglia* ne représente qu'un type de service s'ajoutant à l'*asilo nido* et à la *scuola materna*, également soutenus par la municipalité.

Encadré 3.14. Le projet Capabel aux Pays-Bas – Aider les familles dans un quartier d'immigrés

Le projet Capabel, qui a débuté en 1991, se situe dans le district de « Bos en Lommer » d'Amsterdam, un quartier d'immigrés comptant plus de 32 000 habitants. Capabel est une organisation de réseaux dont le but est de mobiliser et de coordonner le travail d'organisations existantes et d'attirer l'attention des services du district sur les besoins réels des groupes concernés. Les besoins sont grands, les questions de l'emploi, de l'éducation et de la jeunesse étant particulièrement importantes. Un des principaux buts éducatifs de ce projet est de minimiser le nombre d'enfants qui entrent à l'école en ayant des retards de développement. Pour parvenir à ce but, Capabel cherche à *améliorer les liens entre les familles et les agences locales* tant par le biais d'aides pratiques que l'échanges d'informations. A titre d'exemple, le projet soutient l'amélioration du parc immobilier, des installations et de l'environnement pour les familles, tout en mettant en place des points de contact et des réseaux pour rapprocher les parents des écoles, de la santé, de la police, de l'assistance sociale, des secours et des lieux de divertissement. Les nombreux réseaux se renforcent mutuellement et cherchent constamment à renforcer la participation des parents.

Capabel ne dirige pas en tant que tel des programmes pour les jeunes enfants ou pour l'éducation des parents mais a *introduit des programmes novateurs pour les familles du quartier* incluant : des haltes-garderies ; un programme d'instruction pour la mère et l'enfant afin de préparer les enfants d'immigrés de 2 à 4 ans à réussir leur entrée dans la *basischool* ; des programmes pour aider à l'apprentissage des enfants de 5 à 7 ans dans les écoles primaires, en particulier au moment clef que représente l'acquisition de la lecture et de l'écriture, etc. De plus, une crèche est mise à disposition de telle sorte que les mères de groupes linguistiques minoritaires puissent apprendre à parler le néerlandais, participer à des activités avec les enfants plus âgés et assister à des séminaires où elles peuvent apprendre à utiliser le matériel de jeu fourni par le projet. Les tuteurs sont eux-mêmes issus des groupes linguistiques minoritaires (essentiellement Turcs et Marocains) et les séminaires sont menés dans la langue maternelle des membres du groupe. En même temps, on encourage les parents à aider leurs enfants à utiliser le néerlandais, tant dans l'intérêt de l'éducation des enfants que dans le leur.

Capabel organise un *soutien social et politique au niveau du district et de la ville* et a établi un certain nombre de mécanismes pour maintenir son profil consultatif. Capabel invite les politiciens, les fonctionnaires locaux et les autorités de financement à s'intéresser au projet au travers de ses réunions trimestrielles de *Policy Group* (Groupe de politique) Les partenaires du projet sont la municipalité d'Amsterdam et le conseil local de district. Un fonctionnaire du gouvernement central, relevant du Département des politiques sociales, fait partie du comité de direction du projet.

Le projet Capabel est aussi un *programme d'action et de recherche* important. La recherche est menée par l'Université d'Amsterdam. L'université offrira au projet, sur une période de 18 ans, des données factuelles et des découvertes qui serviront aux dirigeants du projet à élaborer des hypothèses et des directives pour des actions ultérieures. En retour, le projet apporte aux chercheurs hollandais des données extrêmement précieuses, par exemple, sur les résultats développementaux, sociaux et éducatifs des jeunes enfants des minorités ethniques, sur l'emploi des parents de ces minorités ethniques (en particulier les mères), sur le crime et la délinquance ainsi que les conditions de vie des familles.

parmi les familles, les administrations, les gouvernements et les entreprises, l'Australie a récemment lancée la *Stratégie en faveur de familles et de communautés plus fortes*, dont le but sera d'étendre les programmes de développement de la fonction parentale et les groupes récréatifs dans les zones rurales et d'aider les familles ayant des enfants avec des besoins spéciaux à accéder aux services de l'EAJE.

En résumé, un engagement en profondeur des parents est bénéfique pour les parents comme pour les enfants. Des recherches en Nouvelle-Zélande ont montré que les parents impliqués dans les programmes de la petite enfance ont de meilleures relations avec leurs enfants, subissent moins de stress maternel, bénéficient d'une amélioration de leur éducation ou de

leurs aptitudes, et améliorent leur statut dans leur emploi (Wylie, 1994). Des études menées en Irlande et en Turquie montrent que les parents, en particulier ceux des minorités ethniques ou ayant des revenus faibles, rapportent une plus grande confiance en eux-mêmes et de meilleures relations avec leurs enfants quand ils sont impliqués comme partenaires valorisés dans l'EAJE (Kagitcibasi et Bekman, 1991 ; O'Flaherty, 1995). Pour ces raisons, la politique et la pratique de tous les pays de l'examen thématique essaient de renforcer les relations entre les personnels, les familles et les membres de la communauté. En fait, comme discuté dans la section 3.2, la satisfaction parentale est souvent citée comme une mesure de la qualité des services de la petite enfance. Dans la République tchèque, par exemple, les attitudes changent dans tout le système éducatif – y compris les jardins d'enfants – pour devenir plus ouvertes à la participation des parents. L'engagement des parents comme partenaires dans l'éducation de leurs enfants est considérée comme prioritaire et comme un élément essentiel pour permettre la reconstruction des institutions éducationnelles et en faire des structures plus ouvertes et plus démocratiques.

Des ambiguïtés concernant le rôle des parents surgissent parfois quand les parents sont obligés de prendre l'initiative de mettre en place des services bénévoles – par exemple, pour l'organisation de services hors milieu scolaire pour les enfants – parce que les services publics brillent par leur absence ou leur insuffisance (ENSAC, 1994). Un engagement parental efficace ne signifie pas que les parents doivent se substituer aux services professionnels ou aux professionnels eux mêmes. Dans l'EAJE parrainée par les parents en Norvège et la Suède, par exemple, les parents peuvent offrir leur temps et leur expertise de différentes manières. Toutefois, ces services doivent satisfaire les mêmes exigences que les institutions publiques en termes de dotations en personnel, de planification des programmes, d'évaluation et de frais. Une seconde ambiguïté vient de la perception que presque n'importe qui peut se substituer aux parents ou aux professionnels pour s'occuper des jeunes enfants. Les ministères peuvent être tentés de voir dans les services « d'accueil » une occasion de mettre en place des programmes d'emploi social au sein desquels des personnes peu qualifiées pourront être employées à bas coûts, pour travailler directement avec le enfants. Les programmes d'emploi social peuvent contribuer au secteur de l'EAJE dans la mesure où le personnel non qualifié est embauché pour des tâches n'entraînant pas un contact avec les enfants ou bien si une formation est offerte à ceux qui désirent travailler directement avec les enfants. Dans plusieurs arrangements, aux Pays-Bas, par exemple, les immigrés employés dans le domaine de la petite enfance, formés, bien payés et travaillant avec les autres professionnels de l'EAJE, aident à faciliter les communications entre les enfants, les familles et les autres membres du personnel.

Comment les politiques de l'EAJE peuvent contribuer à un fort engagement parental

Traditionnellement, les parents ont constitué le fondement de nombreux types d'EAJE, depuis les coopératives de parents jusqu'aux haltes garderies ou aux crèches familiales. Des programmes d'EAJE, plus professionnels, se sont développés à partir de ces racines – des structures complétant l'apprentissage à la maison et bâties à partir de relations de travail plus étroites entre personnels et parents. La réalité, à travers différents pays, c'est que le rôle

Les parents et les professionnels ont des rôles différents et complémentaires dans l'EAJE.

Les engagements parentaux varient d'un pays à un autre.

des parents dans l'EAJE se développe et se formalise, comme l'illustrent les divers efforts décrits ci-dessous. Alors que des politiques en faveur de l'engagement des parents existent dans tous les pays, les modèles d'engagement peut varier de la manière suivante :

L'engagement marginal.

Il y a *engagement marginal* quand la politique concernant les parents est vue comme étant sans importance et que les réglementations officielles, qui existent dans tous les pays participants, ne sont suivies qu'au minimum. Dans de telles circonstances, les centres peuvent se tourner vers tel ou tel parent comme source de financement complémentaire ou pour aider dans des activités hors programme mais il n'y a aucun effort consistant de la part des institutions chargées de la petite enfance pour engager un dialogue régulier avec les parents.

L'engagement formel.

Il y a *engagement formel* lorsqu'il est prévu par les directives ou réglementations officielles. Organisé par les structures de l'EAJE, l'engagement formel peut prendre la forme d'une réunion régulière des parents et du personnel et même de visites à domicile de la part des instituteurs (par exemple, les États-Unis et les Pays-Bas) pour informer les parents des progrès de leurs enfants et sur les buts et objectifs du programme. A cette occasion, les parents ont aussi la possibilité d'informer les personnels sur les qualités et les besoins particuliers de leurs enfants. Au sein des pays participants visités, cet engagement pour promouvoir un engagement formel peut revêtir de multiples formes : conseil d'administration de l'école, conseils pédagogiques, conseils de classe, associations de parents et d'enseignants, etc. Un engagement formel peut très bien impliquer la consultation régulière d'organisations parentales. Aux Pays-Bas et au Portugal, par exemple, les associations de parents figurent parmi les partenaires privilégiés dans le processus de consultation menant à la formulation des politiques éducationnelles nationales, y compris celles qui concernent l'EAJE. L'efficacité d'un engagement formel dépend grandement de l'étendue des réglementations et de l'importance accordée au dialogue avec les parents, leurs représentants et les personnels. Le fait que les parents des classes moyennes tendent à prédominer dans les conseils d'administration des écoles et dans les autres institutions, alors que les familles de milieux plus modestes sont sous-représentées, constitue un défi à relever dans presque tous les pays.

L'engagement formel peut aussi se traduire par des mécanismes pour assurer aux parents des informations régulières sur les options disponibles d'EAJE et pour les aider dans leur rôle d'utilisateurs. Aux États-Unis, il y a plus de 600 *Child Care Resource and Referral Service* (CCR&R), qui jouent un rôle important pour permettre aux parents d'avoir une bonne vision du marché, grâce à une banque de données sur les services de l'EAJE dans la région. Ils se concentrent essentiellement sur la dimension externe des programmes divers (les heures d'ouverture, les ratios enfants/personnels, etc.) et ne formulent pas de jugements de valeur sur les services. Parmi leurs autres points forts, les CCR&R proposent une éducation des parents sur les services disponibles de l'EAJE, une formation des prestataires, une activité de conseil et de mise en relation avec des réseaux, un travail avec les employeurs et des efforts pour garantir l'offre des services. Les *Childcare Information Service* au Royaume-Uni (CIS) – centres d'information locaux en relation avec un réseau national – peuvent être consultés librement par les parents dans les supermarchés et d'autres endroits au Royaume-Uni. Le *Childcare Access Hotline* australien – qui offre un numéro vert aux parents où ils peuvent gratuitement s'informer sur les services d'accueil financés par le Commonwealth existant dans leur quar-

tier – est une autre initiative de ce type. Dans de nombreux pays, les départements du gouvernement, les associations de parents et les programmes individuels préparent et diffusent des brochures, des lettres et d'autres publications (souvent dans différentes langues) pour informer les parents sur les options d'EAJE dans une communauté donnée – leurs droits et leurs responsabilités – et d'autres politiques et programmes de développement. Dans les Flandres, par exemple, le ministère de l'Éducation, produit un *Manuel pour les parents* offrant un état clair et accessible des droits et des devoirs des enfants et des parents dans le système éducatif. L'édition de Klasse, une série de magazines et un site web, offre également un forum démocratique pour la communication à l'intérieur de la communauté préscolaire et scolaire.

L'engagement organisé de manière informelle est fréquent, varié et planifié. Il est typique que des concertations informelles aient lieu entre parents et personnels le matin, lorsque les parents viennent amener leurs enfants ou le soir, quand ils viennent les rechercher et quand on laisse du temps aux parents dans le programme pour jouer avec les enfants et pour discuter avec les personnels. Dans ces discussions, les instituteurs informent les parents sur les expériences de l'enfant dans la structure de l'EAJE et se font une idée des attentes et des préoccupations des parents. Des activités informelles, du matin et du soir, sont organisées conjointement, de telle sorte que les deux parties contribuent, par leurs idées, à la vision et au travail de la structure. Une recherche menée en Australie et en Norvège montre que les discussions « informelles » à bâtons rompus ou le dialogue avec les personnels sont très appréciés des parents. Alors que la fréquence des contacts à travers des canaux formels, tels que réunions du personnel, réunions des parents ou réunions thématiques, ne semble avoir qu'un faible effet sur le niveau de satisfaction des parents, une information verbale sérieuse et répétée sur leur propre enfant a un impact positif bien plus fort. Ces occasions informelles de communiquer avec les parents sont particulièrement importantes dans la mesure où beaucoup de parents travaillent et ont peu de temps à consacrer aux réunions. Des occasions informelles peuvent aussi aider et donner confiance à des parents ayant des difficultés à s'exprimer et qui ne sont pas habitués au cérémonial de ces réunions.

Les politiques soutenant un engagement informel et organisé ont pour dessein d'encourager des relations fortes entre les parents, les enfants et les personnels. Ceci peut être particulièrement important au cours des passages du foyer à l'EAJE et de l'EAJE à l'école primaire. En Italie par exemple, de nombreuses lois du travail, de même que des politiques régionales et locales, rendent le congé parental obligatoire pour assister les enfants et les familles lors de la période délicate de transition (*l'inserimento*) qui est le passage du domicile vers des services d'EAJE hors domicile. Il y a différentes approches : inviter les parents à accompagner les enfants lors de la transition initiale vers des services hors domicile ou bien demander aux parents de rester avec leurs enfants dans le centre aussi longtemps que nécessaire pour que tous deux se sentent à l'aise dans la nouvelle structure. Pareillement, en Suède, quand les enfants commencent la pré-école, il y a une période d'ajustement de deux semaines où les parents passent du temps avec leurs enfants dans le centre, ce qui non seulement facilite la transition de l'enfant, mais aide à établir une relation positive entre les parents et la structure de l'EAJE. Des opportunités informelles de participer à l'EAJE peuvent être soutenues par des heures de travail flexibles et des arrangements qui existent dans plusieurs autres pays [par exemple, la Belgique (Communautés flamande et française), le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas – voir section 2.1].

L'engagement informel organisé.

L'engagement dans la participation.

Il y a *engagement dans la participation* quand les parents de milieux ethniques, culturels, linguistiques et religieux différents ainsi que d'autres membres de la communauté sont invités, sur une base régulière, à s'associer aux personnels et aux enfants et à prendre une part active dans les programmes de la structure. Il va de soi que les parents sont consultés comme groupe sur toutes les questions concernant le programme. Des efforts sont faits pour que qu'un maximum de parents participent aux activités, pour aider directement des jeunes enfants ou pour diriger celles dans lesquelles ils excellent. Dans l'engagement participatif, les parents pourront accompagner les sorties, aider à l'entretien et la rénovation des installations et des sols et contribuer aux activités culturelles, à l'occasion des fêtes nationales et des anniversaires, ou sur des sujets linguistiques et religieux. L'engagement participatif peut être formalisé, exemple, au travers d'accords et de contrats centre/domicile comme en Italie ou en Finlande (voir encadré 3.15), ou peut être exigé pour obtenir des financements spéciaux, comme par exemple, le *Zorgverbreding* dans la Communauté flamande de Belgique ou *Sure Start* au Royaume-Uni. Le programme *Head Start* aux États-Unis rend obligatoire le développement de programmes de bénévolat pour aider les services. La participation de bénévoles – parents, résidents locaux et les membres de la communauté élargie – a été un moyen efficace de mobiliser les ressources de la communauté pour renforcer les services. Les bénévoles aident à réduire les ratios adultes/enfants, permettent de recruter les adultes bilingues nécessaires aux enfants et aux parents non-anglophones et aident les enfants handicapés. Qui plus est, environ un tiers du personnel rémunéré sont les parents d'enfants participant ou ayant participé au programme *Head Start*.

L'engagement dans la direction.

L'*engagement dans la direction* va au delà de l'*engagement formel* discuté ci-dessus, de par son intensité et la responsabilité donnée aux parents dans la prise de décision. L'engagement dans la direction est présent dans de nombreux pays, comme en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède, dans des coopératives et des groupes récréatifs dirigés par les parents où ils sont engagés dans la focalisation des programmes, les opérations, l'emploi et les décisions budgétaires concernant les structures. Il peut être escompté que les parents passent plusieurs semaines par an activement engagés dans toute une gamme d'activités. Au Danemark, les parents constituent une majorité dans les conseils d'administration des jardins d'enfants et des crèches familiales, et la législation donne aux commissions parentales des centres d'EAJE municipaux le droit d'exercer leur influence sur les principes régissant le travail de la structure d'EAJE et sur l'utilisation du budget, et de faire des recommandations à l'autorité locale concernant l'emploi des personnels. Dans les crèches familiales (accueil familial), les parents ont le droit d'exercer leur influence sur les principes régissant le travail des prestataires, de même que sur l'utilisation du budget. Dans les centres de Norvège, non seulement chaque centre pour enfants doit avoir un *conseil des parents* pour défendre les intérêts communs de tous les parents au niveau de la gestion, mais aussi un *comité de coordination des parents, du personnel et des propriétaires* pour agir comme structure de conseil et assurer de bonnes relations entre le *barnehage* et la communauté locale. Aux Pays-Bas, les services d'EAJE subventionnés et les écoles primaires doivent avoir un corps de « codirection » assuré par les parents pour leur donner voix au chapitre. Au États-Unis, la législation fédérale pour *Head Start* reconnaît le droit des parents de participer à la décision en matière de programmes. Un Comité des parents et un Groupe de décision politique constitué de parents et de représentants de la communauté participent aux

Encadré 3.15. L'engagement parental en Finlande

En Finlande, au fur et à mesure que le système de l'EAJE se développait, un changement se faisait où l'on passait d'un accent mis sur l'autonomie professionnelle du personnel à une plus étroite coopération avec la famille. Les parents sont vus comme des partenaires importants dans la conception du fonctionnement des services de l'EAJE et ont le droit de donner leur opinion et d'être entendus. Les centres de l'EAJE cherchent à combiner à la fois l'expertise des parents à l'égard de leur enfant et l'expertise du personnel développé au cours de la formation et de l'expérience professionnelle. Ce changement vers une plus grande appréciation de la connaissance et des besoins des parents a mené à quelques initiatives :

Les contrats écrits d'accueil et de développement : plusieurs municipalités utilisent un accord d'accueil et de développement élaboré en consultation entre les personnels du centre d'EAJE et les parents. Le but de l'accord est de renforcer le dialogue sur les objectifs éducatifs et les comportements, augmentant ainsi les chances pour les parents d'exercer une influence sur les activités et les manières de travailler au sein de la structure. En outre, les Conseils de parents jouent également un rôle dans les discussions ou décisions sur les objectifs et principes relatifs aux activités et à la gestion financière des centres d'EAJE dans le cadre défini par le budget municipal.

Les plans individuels ou l'album de croissance : l'album de croissance est un enregistrement de la vie et de la croissance de chaque enfant dans le centre et est souvent la base de discussions d'évaluation avec les parents au cours ou à la fin de chaque année. En plus des commentaires et des bilans de l'enseignant, l'enfant contribue également à l'album en y collant des photos, des dessins et des souvenirs de moments importants. Au travers de l'album, les buts du programme sont expliqués aux parents avec l'objectif d'entraîner les parents dans le suivi et d'arriver à une conception partagée de l'éducation. Les enfants peuvent prendre leur album avec eux quand ils vont dans un nouveau centre ou une nouvelle école, ce qui les aide à adoucir la transition d'une structure à une autre. De par la loi, des plans individuels de réhabilitation visant à soutenir et contrôler la croissance et l'apprentissage d'enfants à besoins spéciaux doivent être préparés, en coopération avec les parents, pour les enfants ayant besoin d'un traitement et d'une éducation spéciaux.

Les questionnaires réguliers appelant des réactions de la part des parents. À Helsinki, un questionnaire a été utilisé dans tous les quartiers de la municipalité depuis 1989. Il demande si un « contrat » approprié a été passé entre les centres et les parents, et le degré de satisfaction qu'en retirent les parents. Il offre aussi une section sans restriction de place pour des commentaires sur les bons ou mauvais points spécifiques au centre. Dans d'autres municipalités, des groupes de parents ont conceptualisé des examens évaluant la qualité des crèches municipales et exposant leur opinion sur les questions relatives à la garde des enfants. Finalement, des discussions quotidiennes informelles au moment où les parents viennent amener les enfants ou les rechercher sont autant d'occasions importantes pour discuter les vues des parents sur la qualité du centre et le développement et l'apprentissage de leurs enfants.

décisions sur la planification et à la mise en œuvre du programme *Head Start*. Ainsi, l'engagement dans la direction promeut la prise de responsabilité des parents et peut être un véhicule pour rassembler les membres de la communauté dans le cadre d'une démarche visant à satisfaire les besoins les plus étendus des enfants.

Défis à relever pour instituer un fort engagement parental

En dépit des possibilités étendues, le personnel de l'EAJE dans de nombreux pays trouve encore difficile d'aller au delà d'un engagement marginal des parents. Le temps semble être l'une des barrières principales. Quand les deux parents travaillent ou étudient, il est souvent difficile pour eux de contribuer efficacement à la vie dans des structures destinées à la petite enfance, surtout s'ils doivent aussi faire face à d'autres pressions. L'engagement parental peut même constituer un plus grand défi pour les monoparents, qui por-

Des barrières culturelles, comportementales, linguistiques et pratiques peuvent mettre en question un engagement parental efficace.

tent le double fardeau de la vie professionnelle et de l'éducation des enfants. Cependant, les gouvernements et les employeurs peuvent aider les parents dans leurs rôles en tant que partenaires dans l'EAJE, par exemple, en permettant aux travailleurs de prendre quelques heures libres pour visiter les lieux, contrôler les activités ou participer à la gestion des activités de l'EAJE. Les barrières logistiques – transport, langue, durée de la présence de la famille dans le quartier – peuvent aussi s'opposer au développement de bonnes relations avec les parents. Des différences de comportement et de culture entre les parents et les personnels peuvent aussi être un obstacle – par exemple, des différences dans les modèles de communication et dans les perspectives sur la manière dont l'enfant doit être élevé. En particulier, les expériences négatives datant de l'époque où les parents eux-mêmes étaient à l'école peuvent les dissuader d'exprimer leurs points de vue sur l'organisation et le contenu des programmes d'EAJE. Ces barrières semblent avoir un impact disproportionné sur les parents ayant un niveau d'éducation et des origines socioculturelles modestes, qui figurent déjà parmi ceux qui, dans la société, prennent le moins de responsabilités.

La formation peut apporter un soutien aux personnels pour établir des relations confiantes et coopératives avec les parents.

L'engagement des parents peut prendre différentes formes et opérer à des niveaux différents. Tous les parents ne peuvent ou ne veulent pas se trouver engagés de la même manière. La fréquence ou le temps passé dans les activités peut importer moins que la qualité des relations personnels/parents et que la confiance et le respect mutuel qui se bâtissent à l'occasion de ces relations. Les personnels doivent continuellement lutter pour faire s'engager les parents dans des formes appropriées à leurs besoins, à leurs points forts, à leurs intérêts et à leur disponibilité. Il est essentiel pour les personnels d'être formés à travailler avec les parents, car il ne peut être escompté que la formation acquise dans le développement de l'enfant se traduira dans une capacité de collaborer et de communiquer efficacement avec les parents et les autres membres de la famille, tout particulièrement ceux qui sont d'origines très diverses. Toutefois, en dépit de ces réels défis, les réponses nombreuses, intéressantes et novatrices adoptées par les pays suggèrent que les personnels et les parents peuvent travailler ensemble de manière flexible et créatrice pour soutenir l'engagement des parents dans l'éducation et l'apprentissage de leurs enfants.

Leçons politiques de l'examen thématique

Introduction : un cadre contextuel plus large pour les politiques d'EAJE

Sous l'effet de développements démographiques, économiques et sociaux récents, l'enfance prend des significations différentes selon les pays de l'OCDE. Une proportion croissante d'enfants grandissent dans des foyers monoparentaux et beaucoup viennent de familles très différentes d'un point de vue linguistique, culturel et ethnique. Dans certains cas, ils vivent dans la pauvreté et la misère, au risque de l'exclusion sociale. Le changement peut-être le plus significatif des enfances modernes c'est que les enfants ne passent plus les cinq premières années de leur vie à la maison avec leurs mères. Ils vivent de plus en plus une partie croissante de leur petite enfance dans des structures situées hors du domicile familial et, souvent, dans de nombreuses structures avec différentes personnes qui s'occupent d'eux. Si ces expériences de l'EAJE sont d'une qualité suffisante, elles aideront à renforcer les dispositions des enfants pour continuer à apprendre pendant toute leur vie et participer à la société. Les gouvernements doivent reconnaître ces changements de société et chercher à mieux en comprendre les implications pour les enfants, les familles et la société. Une approche plus sensible au contexte permettra aux politiques et aux services de mieux répondre, d'une manière globale et intégrée, aux besoins des enfants et des familles.

Étant donné que les politiques pour les jeunes enfants et les familles sont déterminées par ces contextes dynamiques, il est nécessaire que la politique d'EAJE soit comprise et abordée dans le cadre d'initiatives plus larges pour parvenir à atteindre des objectifs généraux des sociétés démocratiques. Toute stratégie visant à améliorer les résultats par une intervention précoce dans la vie de l'enfant se doit de réduire la pauvreté de l'enfant par en assurant un niveau de revenus suffisant pour éviter les privations et de poursuivre toutes mesures accroissant le potentiel d'emploi des parents. Les décideurs politiques ont aussi besoin de reconnaître l'interface entre les besoins des enfants, des parents et du marché du travail. Un meilleur accès à une EAJE de coût raisonnable et de qualité, des congés parentaux rémunérés et assortis d'une sécurité de l'emploi et une plus grande flexibilité dans les arrangements professionnels sont très importants pour faciliter un meilleur équilibre entre le travail et les responsabilités de famille. Ces soutiens peuvent offrir une clef à de meilleures opportunités de carrière pour les familles avec de jeunes enfants, en particulier les monoparents. Un partage entre rôles professionnels et familiaux accroît la masse potentielle de travail, favorise une meilleure utilisation du capital humain, promeut l'égalité entre les sexes et améliore la qualité de vie. Une plus grande participation à l'EAJE a des implications plus larges en termes de politiques d'éducation, dans la mesure où l'expérience d'une EAJE de qualité ne pourra pas produire des effets durables si elle est suivie d'expériences scolaires malheureuses. En résumé, les efforts pour améliorer la politique d'EAJE devraient être inclus dans des efforts plus vastes pour réduire la pauvreté des enfants, pour promouvoir l'égalité des sexes, pour améliorer les systèmes éducatifs, pour donner un prix à la diversité et pour accroître le bien-être des enfants et des parents.

À partir des rapports de base, des notes par pays et d'autres matériaux collectés pendant le processus de l'examen, ce chapitre final identifie et discute huit éléments de politiques réussies d'EAJE. Ce sont les *éléments clefs de politiques susceptibles de favoriser un accès équitable à une EAJE de qualité*. Les éléments présentés ci-dessous sont volontairement larges et inclusifs, de telle sorte qu'ils puissent être vus à la lumière des contextes, des circonstances, des valeurs et des croyances uniques et divers selon les pays. Ils constituent des éléments en relation mutuelle et devraient être considérés comme un tout. Ils n'offrent pas une approche consacrée par l'usage et standardisée, mais laissent la place à la diversité entre systèmes individuels et services pour qu'ils puissent être interprétés de différentes manières. Après une discussion sur ces éléments majeurs, le chapitre propose plusieurs domaines de travail devant faire l'objet d'un suivi transnational.

4.1. Éléments clefs d'une politique réussie d'EAJE

Points principaux

Les huit points clés de politiques réussies en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants qui ont été mises en lumière par cette étude sont les suivants :

- *Une approche systématique et intégrée à la politique de développement et de mise en œuvre* exige une vision claire pour les enfants de la naissance à 8 ans, sous-tendant la politique d'EAJE, et des cadres de politique coordonnées à des niveaux centralisés et décentralisés. Un ministère de référence qui travaille en coopération avec d'autres départements et secteurs peut stimuler une politique de développement cohérente et participative pourvoyant aux besoins de divers types d'enfants et de familles. Des liens forts entre services, professionnels et parents apportent plus de cohérence aux enfants.
- *Un partenariat fort et égal avec le système éducatif* aide à une approche d'apprentissage à vie dès la naissance, encourage des transitions en douceur pour les enfants et reconnaît l'EAJE comme une part importante du processus d'éducation. Des partenariats forts avec le système éducatif offrent des chances de rassembler les diverses perspectives et approches de l'EAJE et des écoles, en se concentrant sur les points forts de chacune.
- *Une approche universelle à l'accès, avec une attention particulière aux enfants ayant des besoins spéciaux* : alors que l'accès à l'EAJE est quasi universelle pour les enfants à partir de 3 ans, une plus grande attention aux politiques (y compris les congés parentaux) et services pour les nourrissons et les tout petits est nécessaire. Il est important d'assurer un accès équitable, de telle sorte que tous les enfants aient des chances égales de participer à l'EAJE quels que soient les revenus familiaux, la situation des parents en terme d'emploi, les besoins spéciaux d'éducation ou l'origine ethnique et linguistique.
- *Des investissements publics substantiels dans les services et les infrastructures* : bien que l'EAJE puisse être financée par une combinaison de sources, des investissements substantiels des gouvernements sont nécessaires pour avoir un système soutenable de services accessibles et de qualité. Les gouvernements doivent développer des stratégies claires et conséquentes pour allouer de manière efficaces des ressources rares, y compris des investissements dans une infrastructure vouée à des efforts de planification à long terme et d'amélioration de la qualité.
- *Une approche participative à l'amélioration et à la garantie de la qualité* : définir, assurer et contrôler la qualité devrait être un processus démocratique et participatif qui engage les personnels, les parents et les enfants. Il y a besoins de standards réglementés pour toutes les formes de services soutenues par un investissement coordonné. Des cadres pédagogiques centrés sur le développement global des enfants dans toute la classe d'âge peuvent étayer une pratique de qualité.
- *Une formation et des conditions de travail appropriés pour les personnels dans toutes les formes de services* : une EAJE de qualité dépend d'une bonne formation des personnels et de conditions de travail correctes dans tout le secteur. Une formation initiale et pendant le service peut être élargie afin de prendre en compte les responsabilités éducationnelles et sociales croissantes de la profession. Il y a un besoin critique de développer des stratégies pour recruter, et retenir une force de travail qualifiée, diverse, mixte et pour garantir qu'une carrière dans l'EAJE apporte satisfaction, respect et viabilité financière.
- *Une attention systématique au contrôle et à la collecte des données* exige des procédures cohérentes pour collecter et analyser les données portant sur le statut des jeunes enfants, les services d'EAJE et la main d'œuvre travaillant pour la petite enfance. Des efforts internationaux sont nécessaires pour identifier et traiter les manques de données existant dans le domaine et identifier les priorités immédiates pour la collecte et le contrôle des données.

- *Un cadre stable et un agenda à long terme pour la recherche et l'évaluation* : dans le cadre d'un processus continu d'amélioration, il y a besoin d'investissements réguliers pour soutenir la recherche sur des objectifs politiques clés. L'agenda de recherche pourrait également s'étendre pour inclure des disciplines et des méthodes qui sont actuellement sous-représentées. Une gamme de stratégies destinée à disséminer les résultats des recherches auprès d'auditoires différents devrait être explorée.

Une approche systémique et intégrée au développement et à la mise en œuvre de politiques

Les pays ont de plus grandes chances d'offrir des services de qualité accessibles quand ils adoptent une approche systémique et coordonnée aux politiques d'EAJE, incluant une attention rigoureuse aux nécessités structurales – des cadres politiques clairs, des processus de gouvernance et de contrôle efficaces, le soutien et la formation d'un personnel professionnel et des mécanismes de subvention et financement adéquats. Ces pays tendent à formuler *une vision claire* pour la petite enfance sous-tendant la politique de développement de l'EAJE. Il est important pour les pays d'alimenter un processus intégré et coordonné de décision politique depuis la naissance jusqu'à l'âge de l'école obligatoire, en faisant attention aux liens entre le système scolaire et d'autres secteurs apparentés tels que l'emploi, la famille, la santé, l'aide sociale, etc. La plupart des pays ont reconnu que des services d'EAJE de qualité peuvent atteindre de nombreux objectifs politiques, y compris celui d'élever les standards éducationnels et d'accroître la participation des parents sur le marché du travail. Cependant, les pays qui ont développé de solides systèmes d'EAJE ont reconnu l'importance de se concentrer sur les *enfants en tant que groupe social jouissant de droits*, et non simplement comme dépendants des parents ou comme utilisateurs d'accueil pour permettre à leurs parents de travailler.

Une approche systémique conduit au développement d'un cadre politique commun avec des objectifs cohérents au sein de tout le système (par exemple, en ce qui concerne les personnels, le financement, les programmes, etc.), et à des rôles et responsabilités clairement définis tant au niveau central qu'au niveau décentralisé de gouvernance. La décentralisation peut aider à garantir que les priorités nationales puissent refléter les besoins et les réalités locales et puissent leur être adaptées. Le succès de ces efforts de décentralisation dépend dans une large mesure du degré d'engagement d'un grand nombre de parties prenantes dans la discussion et la négociation des standards locaux et des types de services. Il est nécessaire pour les gouvernements d'encourager la décentralisation, car il faut stimuler un consensus sur les buts et les objectifs nationaux, et développer la capacité de contrôler un accès équitable à l'EAJE et de maintenir la qualité à travers les régions et les formes de services. Le rôle limité des autorités centrales dans certains pays a abouti à des politiques et à des services fragmentés, y compris des différences inacceptables dans les niveaux de qualité et d'accès.

La cohérence et la coordination sont facilitées par des responsabilités administratives intégrées au niveau national et local. Bien qu'il puisse y avoir plusieurs ministères intéressés et engagés dans une politique d'EAJE, il est nécessaire qu'un ministère prenne seul la responsabilité, à l'échelle nationale, pour tous les services en faveur des jeunes enfants en dessous du l'âge de scolarité obligatoire. Il semble qu'il ne soit pas important si le ministère de

Une vision claire sous-tendant la politique, avec une concentration sur les enfants en tant que groupe social.

Des cadres politiques coordonnés à des niveaux centralisés et décentralisés.

Un ministère de référence qui travaille en coopération avec les autres ministères, départements et secteurs.

tutelle est celui de l'Éducation, de l'Aide sociale ou des Affaires familiales, pour aussi longtemps que l'éducation, l'accueil et les fonctions sociales des services de la petite enfance de la naissance à 8 ans sont reconnus et intégrés dans une approche globale. Les pays qui ont développé des systèmes sous une tutelle administrative unifiée au niveau national tendent à traiter tant l'accueil que l'éducation des enfants d'une manière plus globale et cohérente, avec une approche intégrée concernant les questions du personnel, du financement, du contrôle, etc. Dans les pays où la responsabilité est divisée en fonction de l'âge de l'enfant ou en fonction de l'orientation sociale ou éducative, la politique et les services tendent à être plus décousus. Cependant, quelle que soit l'approche, les mécanismes de coordination entre ministères ou départements locaux peuvent aider à formuler des objectifs communs et à surmonter cette fragmentation. Un autre avantage de l'intégration conceptuelle et administrative de la politique d'EAJE est qu'elle inclut les enfants en dessous de l'âge de 3 ans. Dans la plupart des pays, les intérêts et le besoins de ce groupe d'âge n'ont pas reçu la priorité politique nécessaire pour garantir une qualité et un accès adéquats.

Une approche collaborative et participative à la réforme.

Une autre leçon de politique fait ressortir le besoin d'une approche collaborative et participative sur le terrain. 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 d'un agenda d'EAJE solide et exhaustif. Cette approche inclusive et participative aidera à assurer un large soutien public pour l'EAJE et à assurer que des perspectives multiples contribuent à la prise de décision. En particulier, il est nécessaire de considérer les parents comme des partenaires valables dans la politique et les programmes de développement sur le terrain. Tous les pays de l'examen reconnaissent que les mères et les pères sont les principaux responsables de leurs enfants et que l'environnement du foyer est extrêmement important pour le bien-être de ces derniers. Parallèlement, il est reconnu que l'EAJE de qualité peut soutenir le développement et l'apprentissage précoce de l'enfant ainsi que son bien-être social et économique à long terme. Une approche de partenariat renforce le partage de responsabilité entre secteurs publics et privés pour l'EAJE.

Des liens forts entre services, professionnels et parents au sein d'une communauté donnée.

Au niveau des services, des partenariats solides entre les différentes formes de services de la petite enfance, avec les familles et entre différents autres services pour les jeunes enfants (par exemple, les écoles, la santé, l'éducation spéciale) peuvent favoriser la cohérence. Des services intégrés peuvent aider à satisfaire l'éventail des besoins éducationnels et de développement des enfants dans des structures différentes un jour donné et dans les institutions vouées à l'apprentissage à longue échéance. Ceci entraîne l'édification de partenariats plus étroits entre personnels et parents basés sur le respect et la confiance. La coordination peut renforcer l'apprentissage des enfants, identifier et résoudre les problèmes suffisamment tôt et assurer une utilisation efficace des ressources. Dans de nombreux pays, les liens entre la pré-école, l'école et les services hors milieu scolaire doivent être renforcés pour adoucir les transitions que vivent les enfants. Pour finir, une approche éducationnelle cohérente peut soutenir l'apprentissage informel des enfants dans les familles et les communautés, depuis les premières années de la petite enfance et au delà. Le développement de services flexibles intégrés, pour satisfaire les besoins des parents qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, se bâtira à partir de ces occasions d'apprentissage informel.

Un partenariat étroit et égal avec le système éducatif

Il y a une tendance à une coopération accrue entre l'EAJE et le système scolaire tant en termes de pratique que de politique. Les mouvements en direction d'une politique intégrée d'EAJE sous la tutelle de l'éducation au Royaume-Uni et en Suède (également en Espagne et en Nouvelle-Zélande) et, plus récemment en Italie, soulèvent d'importantes questions concernant la relation entre les services de la petite enfance et le système scolaire. L'intégration sous la tutelle de l'éducation est susceptible de renforcer les liens conceptuels et structurels entre l'EAJE et les écoles primaires en reconnaissant l'EAJE comme une part importante du processus éducatif. Cette stratégie reconnaît que les services de la petite enfance sont un bien public, tout comme l'école obligatoire, et que tous les enfants devraient avoir le droit d'avoir accès à une EAJE de qualité avant de commencer l'école. Dans tous les pays, l'attention portée aux transitions des enfants entre EAJE et école a fait comprendre que les efforts doivent se concentrer sur la construction de ponts entre les départements administratifs, les formations de personnels, les réglementations et les programmes d'études. Une coopération plus étroite avec le système éducatif apporte la perspective d'un apprentissage à vie, qui voit dans la petite enfance – de la naissance à 8 ans – une phase importante pour développer des dispositions et des attitudes importantes à cet effet. Une approche promouvant l'apprentissage pendant la durée de toute la vie reconnaît l'importance d'offrir aux enfants une cohérence à travers les différentes phases du système éducatif ainsi qu'à travers l'apprentissage qui se fait en dehors des institutions officielles.

Un partenariat étroit avec le système éducatif offre l'occasion de regrouper les différentes perspectives et méthodes de l'EAJE et de l'école en se concentrant sur les points forts des deux approches comme, par exemple, l'accent mis sur l'engagement parental et le développement social des enfants dans l'EAJE et la concentration sur les buts éducatifs et les résultats à l'école. On pourrait faire beaucoup pour parvenir à une fusion des politiques et des pratiques, de telle sorte que l'EAJE et l'éducation primaire bénéficient réciproquement de leurs connaissances et de leurs expériences sur les jeunes enfants accumulées dans chaque secteur et que, dans le processus, l'on puisse aider les enfants et les familles à négocier la transition de l'EAJE à l'école. Certains pays se dirigent vers une formation initiale intégrée couvrant presque tous les âges, afin que les enseignants à tous les niveaux du système éducatif partagent une base théorique commune. Des cadres programmatiques d'études faisant le pont entre l'éducation préscolaire et primaire (et les services hors milieu scolaire) aident à renforcer la continuité pédagogique, tandis qu'une formation sur le lieu de travail conjointe pour les personnels de la petite enfance et de l'école primaire pourrait renforcer ces liens. Les besoins des jeunes enfants sont vastes, cependant, et il y a un risque qu'une coopération renforcée entre les écoles et l'EAJE puisse mener à une approche de type scolaire dans l'organisation des services de la petite enfance. Une pression sur l'EAJE venue d'en haut pour qu'elle adopte le contenu et les méthodes de l'école primaire a un effet nuisible sur l'apprentissage des jeunes enfants. Il est par conséquent important que la petite enfance soit vue non seulement comme une préparation pour l'étape suivante de l'éducation (ou même de l'âge adulte), mais aussi comme une période distincte où les enfants vivent leur vie. Une coopération plus étroite avec les écoles constitue un développement positif aussi longtemps que le caractère spécifique et les traditions d'une pratique de qualité de la petite enfance sont préservés.

Soutenir une approche d'apprentissage à vie depuis la naissance.

Tabler sur les points forts de l'EAJE et des écoles.

Une approche universelle à l'accès, avec une attention particulière pour les enfants ayant des besoins spéciaux

Une plus grande attention à la politique et aux services pour les moins de 3 ans, incluant les congés parentaux.

La plupart des pays ont reconnu le rôle du gouvernement dans l'expansion des services en vue d'une couverture complète du groupe d'âge de 3 à 6 ans. Ces services sont reconnus comme importants pour le développement et l'apprentissage précoces des enfants, indépendamment du statut professionnel de leurs parents. Alors que la tendance est à un accès universel et à un champ d'application complet pour les enfants de plus de 3 ans, il y a toujours une différence significative dans l'accès, tant à des services de qualité pour les nourrissons et les tout petits qu'aux arrangements hors milieu scolaire. Contrairement aux services pour les enfants de plus de 3 ans, l'accent n'a pas été suffisamment mis sur l'amélioration et l'expansion de ces deux formes de services, ce qui suggère le besoin d'une approche plus universelle. Une approche universelle n'implique pas nécessairement de parvenir à une couverture complète, d'autant plus que pour les enfants particulièrement jeunes, il y aura des variations dans les besoins et demandes d'EAJE. Ceci veut dire de garantir une place de qualité à un coût abordable pour tous les enfants qui en ont besoin. Il est aussi nécessaire de traiter les demandes non satisfaites dans les zones rurales et éloignées de même que dans certaines communautés à bas revenus. De plus, *des dispositifs de congés maternité et parentaux rémunérés avec protection de l'emploi* pendant un an minimum devraient être considérés comme partie intégrante de toute stratégie d'ensemble pour aider les parents qui travaillent tout en ayant de très jeunes enfants. Des allocations de congé parental généreuses pour les mères et les pères pourraient aider à réduire les besoins et la demande d'investissements dans de coûteux services pour les nourrissons et faciliter un partage plus équitable du travail et des responsabilités familiales. Pour traiter les besoins des enfants et des parents qui travaillent, une approche cohérente devrait inclure l'extension de services hors milieu scolaire pour couvrir la journée de travail ainsi que des liens conceptuels et administratifs étroits entre ces activités, l'EAJE et les écoles.

Une approche inclusive et flexible à la diversité, garantissant un accès équitable et de qualité.

Il est important non seulement d'étendre les services, mais aussi de garantir un *accès équitable*, de telle sorte que les enfants aient des chances égales de participer à l'EAJE, indépendamment des revenus familiaux, du statut professionnel, de besoins éducatifs spéciaux ou de l'origine ethnique et linguistique. Le rôle du gouvernement est de fixer des buts et de développer des stratégies pour parvenir à ces buts. L'égalité des chances signifie que tous les enfants aient la possibilité de bénéficier de toute l'étendue des stratégies d'apprentissage offertes par une EAJE de qualité. A cette fin, la plupart des pays adoptent une approche universelle à l'accès, en accordant une attention et des ressources spéciales aux enfants qui en ont besoin et en associant ces services avec d'autres domaines d'aide. Une approche inclusive signifie que les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux doivent être intégrés avec les autres à chaque fois que cela semble être dans l'intérêt de l'enfant. Quand cet amalgame n'est pas réalisable, des programmes et des projets plus ciblés peuvent être développés pour offrir une égalité des chances éducationnelles et pour promouvoir l'intégration sociale des enfants vivant dans des communautés désavantagées. Alors que le ciblage des ressources et des services en faveur de certaines populations peut aider à répondre à ces inégalités, il y a un danger que les services pour les enfants et les familles désavantagés se trouvent méprisées et soient de moins bonne qualité. De nombreux pays ont reconnu l'importance de développer des services qui soient flexibles en termes de structure, d'horaires et d'options de programme pour répondre aux

divers besoins des enfants et des parents, qu'ils travaillent ou non. Il y a aussi une demande pour des stratégies visant à assurer que les services de l'EAJE répondent aux besoins et aux droits des populations diverses en offrant des ressources pour la formation des personnels, du matériel éducatif culturellement approprié (par exemple, des livres, de la musique), un soutien linguistique et une extension vers les parents et les communautés. Des approches inclusives et flexibles doivent cependant garantir un accès équitable et de qualité.

Des investissements publics substantiels dans les services et dans l'infrastructure

Bien que le financement des services de l'EAJE puisse être partagé entre différentes entités – secteur public, secteur privé, entreprises, parents – il est clair que les investissements publics par les autorités locales, régionales et nationales sont nécessaires pour soutenir un système viable de qualité et l'accès aux services. Si on veut que l'EAJE soit traitée comme un service public vital – comme les écoles primaires – elle ne peut être largement financée par les parents utilisateurs. Des investissements publics limités mènent à une pénurie de programmes de bonne qualité, à un accès inégal et à une ségrégation des enfants suivant les revenus. Dans plusieurs pays, les approches actuelles vis-à-vis du financement ne garantissent pas que toutes familles qui souhaitent inscrire leurs enfants dans des EAJE de qualité puissent le faire. En particulier, le fait que les enfants de familles à bas revenus et issus de l'immigration et les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux utilisent moins que d'autres les services de l'EAJE dans plusieurs pays soulève de sérieux problèmes d'équité. Le montant des frais de participation et les structures au sein des divers pays doivent être examinés de près pour avoir une idée de leur impact sur l'accès pour ces enfants. Le rôle du secteur privé (à but lucratif et à but non lucratif) pose également des questions. Sans des ressources adéquates venant des parents ou d'ailleurs, ces services peuvent être contraints de couper dans les coûts, habituellement dans les salaires et les allocations des personnels ce qui peut mettre en danger la qualité des services dans ces structures. Pour éviter le développement d'un système à deux vitesses, les pays devraient envisager l'allocation de fonds publics aux services privés à condition qu'ils satisfassent ou dépassent les standards mis en place pour les services publics. En termes de mécanismes de financement, il semblerait que sans la régulation et la planification du gouvernement, les subventions « côté demande » soient insuffisantes pour assurer un accès équitable et une fourniture régulière de services de qualité entre régions et entre groupes de revenus.

Les données recueillies dans les différents pays montrent qu'un système cohérent d'EAJE nécessite un financement sûr des services, y compris un financement public substantiel (direct ou indirect), ainsi que des investissements publics constants dans l'infrastructure qui soutient ces services – la formation permanente sur le terrain, la planification, la recherche et le contrôle. Dans de nombreux pays, il y a eu une concentration sur l'extension et l'exploitation de services directs, sans prêter suffisamment attention au développement de structures durables, de la capacité d'une planification soutenable à long terme et d'efforts pour améliorer la qualité dans différentes formes de services. Afin de tirer un profit maximum de fonds limités et d'éviter une duplication des efforts, une utilisation rationnelle des ressources suppose de nouvelles façons de coordonner la planification et les allocations.

***Reconnaître l'EAJE
comme un service
public exige un soutien
du gouvernement.***

***Un système de services
bien financé soutenu
par une infrastructure
garantissant la qualité.***

Les gouvernements doivent développer des stratégies de financement claires pour allouer et utiliser de manière efficace des ressources rares. En général, il y a besoin d'un meilleur contrôle des niveaux de financements publics et privés aux différents niveaux de gouvernement et au sein des différents départements et programmes, tout autant que des conséquences qu'impliquent ces différents niveaux et approches de financement en ce qui concerne l'offre, la demande, les inscriptions et la qualité. Parvenir à un accès universel demandera des ressources additionnelles dans certains pays pour garantir que toutes les familles qui souhaitent inscrire leurs enfants dans un programme de qualité puissent se le permettre. L'amélioration de la qualité a des implications en termes de coûts, spécialement si cela signifie le perfectionnement de la formation des personnels, le développement des opportunités de carrière, l'accroissement des salaires et l'amélioration des conditions de travail.

Une approche participative à l'amélioration de la qualité et sa garantie

L'application de standards régulateurs pour toutes les formes de services soutenues par des investissements coordonnés.

Bien qu'il y ait des différences aux niveaux local et national sur la manière dont la qualité est comprise, la plupart des pays reconnaissent l'importance de développer des objectifs généraux guidant le système vers des expériences de la petite enfance nourrissant le développement et l'apprentissage globaux de l'enfant. De plus, la création et la mise en place constante de standards à différents niveaux du système apporte une garantie minimum quant à la sécurité et à la santé de l'enfant. Ces standards tendent à se focaliser sur les aspects structurels de la qualité et de son processus. L'une des différences politiques majeures que l'on constate, c'est le degré auquel les services privés (à but lucratif et non lucratif) sont couverts par la législation. C'est un point d'un intérêt particulier étant donné que dans de nombreux pays, la majorité des enfants de moins de 3 ans va dans des structures du secteur privé ou dans des arrangements informels. Un accès égal à des services de qualité, cela veut dire que le contrôle de la qualité, l'aide, la surveillance, la disponibilité et les coûts seront traités de la même manière tant dans les services publics que dans les services privés. Pour des raisons d'équité, la réglementation doit être appliquée dans toutes les structures, qu'elles soient dirigées par le public ou par le privé, et devrait couvrir les nourrissons et les tout petits, le préscolaire, et les services hors milieu scolaire, tout en reconnaissant que les différentes structures et groupes d'âge peuvent exiger des standards différents. Afin de satisfaire ces standards, les services devront être soutenus par une forte infrastructure de mécanismes coordonnés entre les niveaux national, régional et local pour garantir un financement adéquat destiné à attirer et à retenir des personnels pour la petite enfance qui soient hautement qualifiés.

Un processus participatif et démocratique pour définir et garantir la qualité.

Un accès égal à des services de qualité dépend des autorités publiques aux niveaux national, régional et local, qui doivent assumer la majeure responsabilité dans le financement et le soutien de leur développement – qu'ils soient publics ou privés. Les gouvernements doivent soutenir et encourager les initiatives locales. Au sein des pays, il est nécessaire d'équilibrer les standards de qualité des différentes structures garantissant que les niveaux de qualité et de services soient uniformisés entre régions et types de services ; il est, de même, nécessaire de répondre aux besoins extrêmement différents des communautés. La politique et les services devraient chercher à dépasser les standards et à améliorer constamment la qualité et la cohérence des expériences des jeunes enfants. Au-delà de ces standards minimum, la tâche de

définir et d'assurer la qualité devrait avoir une dimension participative et démocratique, impliquant des groupes différents d'enfants, de parents, de familles et de professionnels qui travaillent avec les enfants. La façon dont la qualité est développée et les priorités et perspectives sur lesquelles l'accent est mis peuvent varier d'un pays à l'autre. Alors que des pays ont développé différentes approches pour travailler avec les jeunes enfants, la plupart reconnaissent l'importance d'adapter les pratiques aux besoins des enfants, en prenant en compte les forces et les différences des individus.

Un cadre pédagogique peut aider à guider la pratique et assurer des standards cohérents entre différentes formes de services de la petite enfance. Il peut offrir une base sur laquelle engager une discussion sur ce qu'est la qualité et comment y parvenir. Un cadre pédagogique peut également promouvoir la continuité dans l'apprentissage des enfants et adoucir la transition de ceux-ci vers l'école obligatoire. Ces cadres semblent être plus efficaces quand ils visent le développement global de l'enfant et son bien-être, plutôt que des objectifs étroits d'alphabétisation et de calcul, et quand ils sont suffisamment flexibles pour permettre aux personnels d'expérimenter des approches méthodologiques et pédagogiques différentes. Qu'ils soient conçus au niveau national, local ou du programme, ces cadres devraient être co-construits à travers la consultation d'un large éventail de parties prenantes : personnels, parents et autres membres de la communauté. Une mise en place réussie des directives programmatiques peut être étayée par une formation continue et l'intervention de conseillers pédagogiques.

Une inspection et une surveillance de la qualité peut assurer que les services satisfassent des standards uniformes entre régions et secteurs. Un système de garantie de la qualité comprend à la fois des inspections et une surveillance pour contraindre à appliquer les règles et les réglementations ainsi que des mécanismes destinés à offrir une orientation et une aide pédagogiques. Certains pays ont développé des mesures quantitatives de la qualité qui visent les aspects environnementaux, organisationnels et les processus des services. Ces évaluations pourraient être complétées par des processus pour soutenir les services et leur permettre de changer, de croître et de se développer. De nombreux pays encouragent des méthodes d'auto-évaluation validées de l'extérieur et des pratiques auto-réflexives continues des personnels, des parents et des enfants comme éléments importants pour garantir la qualité et améliorer les efforts.

Formation appropriée et conditions de travail pour les personnels dans tous les types de services

L'examen a montré que la plupart des personnels travaillant avec des enfants de 3 à 6 ans dans des structures pour la petite enfance financées par le secteur public sont très qualifiés, avec au moins 3 ans d'éducation post-secondaire. Cependant, la situation n'est pas uniforme en ce qui concerne les différents types de travailleurs dans les diverses formes de services. Dans les systèmes divisés, les personnels travaillant avec des enfants de moins de 3 ans dans le secteurs de l'aide sociale tendent à avoir un niveau de formation plus bas, des salaires et des conditions de travail moins bonnes que les personnels de l'éducation. Les répercussions en sont sérieuses pour les enfants quant à la qualité des services dans ces structures. Dans des systèmes plus intégrés, il y a un système unifié de formation pour les personnels, avec des niveaux de salaire élevés et des conditions de travail et de salaire correctes

Un cadre pédagogique se concentrant sur le développement global de l'enfant afin de soutenir la qualité de la pratique.

Un contrôle qui soutient et implique les personnels, les parents et les enfants.

Une EAJE de qualité dépend d'une solide formation des personnels et de conditions de travail correctes dans le secteur.

dans les différents groupes d'âge et types de services. La formation sur le terrain (pendant des heures de service) et les occasions de développement professionnel sont inégales dans de nombreux pays et il est nécessaire de porter une plus grande attention au développement d'une structure de carrière qui traverse la frontière entre accueil et éducation. Dans la plupart des pays, les conditions de travail et la formation pour les travailleurs de l'accueil familial de jour et des services hors milieu scolaire ont aussi besoin d'être reconsidérées et améliorées de telle sorte qu'ils soient reconnus et soutenus comme professionnels de qualité. Les travailleurs auxiliaires ont également des tâches et un rôle importants à jouer dans l'EAJE et il faut être attentif à leur formation et à leurs conditions de travail.

Étendre la formation initiale et la formation en cours de service pour refléter un large éventail de responsabilités éducatives et sociales.

La demande de services plus flexibles pour arranger les familles et les enfants fait ressortir la nécessité de reconceptualiser les rôles des travailleurs de l'EAJE pour qu'ils embrassent un large éventail de responsabilités éducatives et sociales dépassant, dans la plupart des pays, les objectifs de la formation de base. On peut en déduire que la formation des personnels devrait équilibrer les méthodes et leur contenu spécifique nécessaires au travail avec de jeunes enfants avec un intérêt plus large sur la manière dont le secteur se connecte et contribue à l'intégration sociale ainsi qu'aux objectifs de l'apprentissage à vie. Ceci comprend une plus grande concentration sur les méthodes de communication et de collaboration avec des parents de différentes origines et une flexibilité dans l'offre d'opportunités pour que ces derniers s'impliquent dans l'EAJE de leurs enfants. Cela signifie également que plus d'efforts doivent être mis pour former et employer des personnels reflétant la diversité de la communauté locale. Par conséquent, il est important d'assurer qu'un réseau de carrières ouvert permette à un grand nombre de stagiaires de milieux ethniques et sociaux différents d'entrer dans le système. Un autre défi est d'aider les praticiens à comprendre et à utiliser la riche diversité des cultures dans leur travail de tous les jours avec les enfants et les familles en intégrant une dimension multiculturelle dans toutes les composantes de la formation initiale et continue.

Développer des stratégies pour recruter et retenir une force de travail qualifiée, diverse et mixte.

Le recrutement et la fidélisation d'une main d'œuvre qualifiée constitue l'un des principaux défis pour le futur. Il existe plusieurs stratégies nationales pour traiter le problème, mais il n'est pas clair si elles réussiront dans le long terme. Un besoin aigu se fait ressentir pour aborder les conditions de travail de l'ensemble des personnels – y compris de l'accueil familial de jour – afin de garantir qu'une carrière dans l'EAJE soit satisfaisante, respectée et financièrement viable. Les implications en termes de coûts sont réelles, ce qui exige plus d'investissements publics, qui ne pourront pas être couverts par des frais parentaux plus élevés ou par des économies dans d'autres secteurs publics. Finalement, la féminisation du secteur a eu des conséquences négatives pour le statut économique et social de la main d'œuvre encore que, malgré cela, peu de pays aient mis au point des stratégies pour recruter plus d'hommes dans la profession. A quelques rares exceptions près, les pays n'ont pas traité la question plus large du rôle des hommes comme gardes-enfants tant dans des structures à domicile que hors domicile et ce que cela impliquerait pour les personnels, les enfants, les parents et la société. Quoiqu'il en soit, l'amélioration de la formation, du statut et des rémunérations pour *tous* les travailleurs de la petite enfance – et la garantie d'un accès au développement professionnel – aiderait à résoudre quelques-unes des difficultés de recrutement et retiendrait dans la profession des femmes et des hommes de milieux différents.

Attention systématique à la collecte de données et au contrôle

Compte tenu des tendances à une décentralisation accrue vers les autorités et les institutions locales, des mécanismes bien financés pour contrôler les systèmes de l'EAJE sont importants pour soutenir l'amélioration de la qualité sur le terrain. Une collecte et un développement systématique des données sur l'offre des services, leur utilisation et les besoins non satisfaits, sur les niveaux et les formations des personnels et d'autres aspects de la fourniture de services sont nécessaires pour aider les décideurs politiques à l'échelle nationale et locale à prendre des décisions informées concernant l'EAJE⁵². Malgré le nombre considérable de données disponibles aux niveaux nationaux, des méthodes différentes de collecte de l'information existent dans les différents secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux et entre les différents prestataires de services. Une procédure systématique est nécessaire pour collecter et fournir des informations sur l'EAJE qui soient cohérentes et comparables, au sein de chaque pays comme entre pays. La mise en place d'une collecte nationale des données sur les jeunes enfants, les programmes auxquels ils participent, et les personnels qui travaillent avec eux, devient rapidement un impératif relevant de la responsabilité des *leaderships* nationaux.

L'examen thématique a identifié plusieurs *lacunes* dans les données débouchant sur des obstacles qui empêchent des comparaisons au niveau national ou transnational. Spécifiquement, les approches actuelles à la collecte des données tendent à se concentrer sur les services éducationnels pour les enfants de plus de 3 ans. Des efforts nationaux sont nécessaires pour collecter des données sur des services basés dans des centres entièrement privés et l'accueil familial de jour dans la mesure où ces arrangements sont ceux qui accueillent souvent les enfants de moins de 3 ans. Les efforts futurs dans la collecte de données devraient couvrir toute la tranche d'âge depuis la naissance jusqu'à 8 ans et inclure toutes les formes de services, quelles qu'en soient la tutelle administrative (éducation, aide sociale), les sources de financement (public, privé) ou la structure (centre, école, domicile). Les arrangements pour les congés parentaux doivent être évalués en fonction de leur accessibilité, de leur durée et de leur rémunération, et des statistiques comparables sur la manière dont ils sont pris doivent être recueillies. Des indicateurs sur les milieux (par exemple, des données démographiques, sociales et sur l'emploi) peuvent venir éclairer les variations de besoins et de demandes. On devrait également documenter la disponibilité d'arrangements informels. Les indicateurs de qualité doivent inclure des données sur la quantité et la qualité. Les indicateurs sur la disponibilité et l'accès devraient donner des renseignements sur les objectifs des services, les tranches d'âge concernées, le coût pour les parents (y compris les différences de frais) et le nombre d'enfants participant. Dans le futur, l'utilisation d'équivalences de durées pour convertir des temps partiels en temps complet et des trimestres en année pleine faciliterait la comparaison au sein des pays et entre eux. Il serait peut-être nécessaire de créer un réseau international pour identifier les lacunes, les priorités et les méthodes de collecte comparables de données dans le domaine de l'EAJE.

Des procédures cohérentes pour collecter et analyser les données sur les statuts des jeunes enfants.

Identifier et traiter le problème du manque de données sur le terrain au travers d'efforts internationaux.

52. Cette section est tirée d'un document préparé par Rostgaard (2000) pour l'Examen thématique.

Un cadre de recherche stable, un agenda de recherches et d'évaluation à long terme

Entreprendre des recherches sur les domaines concernant les objectifs politiques majeurs et les liens entre la recherche, la politiques et la pratique.

Les recherches dans des domaines les principaux domaines de la politique concernant l'EAJE est un élément essentiel d'un processus d'amélioration continu. Mettre en place une infrastructure de recherche nationale, soutenue et forte, exige que le gouvernement s'engage à un financement à long terme, en le combinant avec un agenda planifiée de recherche à et de généreuses occasions de formation. La création d'un cadre de recherche stable permettrait d'enrichir et de rendre plus efficace le processus de décision politique ainsi que d'élever la qualité d'ensemble de l'EAJE. Comme dans d'autres domaines de politique sociale et éducationnelle, le terrain évolue rapidement et il y a besoin de mises à jour constantes dans la recherche et l'évaluation pour renforcer les connections entre recherche, politique et pratique. Le corps de recherche internationale dans le champ de la petite enfance grandit, bien qu'il soit fortement dominé par le monde anglophone, qui représente un paradigme particulier. Des investissements accrus dans la recherche et le développement sur le terrain sont nécessaires dans tous les pays participants.

Étendre l'agenda de recherche pour y inclure des domaines et des disciplines sous-représentées.

L'agenda de recherche pourrait être étendu pour inclure des domaines et des disciplines qui n'ont pas reçu une grande attention dans le passé. Les problèmes et les méthodologies de la psychologie développementale ont traditionnellement joué un rôle dominant dans une grande part de la recherche sur l'EAJE. Bien que cette perspective soit importante, le besoin existe d'une plus grande concentration des recherches sur d'autres disciplines parmi lesquelles l'anthropologie, la sociologie, le service public et la théorie de l'apprentissage. Par exemple, la *sociologie de l'enfant* pourrait apporter des précisions sur les conditions très différentes dans lesquelles les enfants grandissent, les conceptions qu'ils ont du monde, leurs expériences dans l'EAJE. La description de leurs emplois du temps quotidiens aiderait les adultes à approfondir leurs perceptions et leurs conceptions des enfants et de leurs réseaux sociaux. Des études portant sur la qualité du processus dans les différents *environnements d'apprentissage* nous offriraient des données valables et aideraient les décideurs politiques à se faire une idée sur les priorités à respecter dans la mise en place et l'amélioration de la qualité. Comment peut-on aider au mieux de très jeunes enfants à développer des capacités pour se débrouiller dans la vie et à l'école ? Quel est le bon équilibre entre des activités initiées par les enfants et celles conduites par des adultes ? Comment les praticiens peuvent-ils se rendre compte s'ils remplissent leurs objectifs ? Comment des approches différentes au langage et à l'alphabétisation peuvent-elles influencer les capacités des enfants ? Des recherches pour explorer les *paramètres structurels* d'une EAJE de qualité sont nécessaires (par exemple, régulation, gouvernance, formation, financement, etc.) ainsi que des recherches sur les *infrastructures* et leurs relations avec la qualité. Pour finir, des études de *recherche longitudinale* sur l'impact à court terme et à long terme de l'EAJE pour les enfants, les familles et la société sont nécessaires.

Soutenir un éventail de méthodes et de stratégies de dissémination pour informer des auditoires divers.

Le développement d'un vaste éventail d'instruments de recherche et d'évaluation est également nécessaire. Le développement d'instruments de recherche et de procédures d'évaluation sensibles aux dynamiques complexes des environnements de la petite enfance, aux interdépendances entre les croyances et les pratiques des familles et les réponses du centre d'accueil,

serait un pas important en direction d'une meilleure compréhension dans ces domaines. Des recherches basées sur des procédures d'auto-évaluation et une recherche active permettraient de soutenir une réflexion critique et un développement d'équipe et compléter l'évaluation extérieure. Des analyses coûts/bénéfices de différentes approches et initiatives qui ont actuellement lieu dans certains pays devraient être soutenues plus largement. Pour conclure, il est nécessaire de mettre en place des stratégies pour diffuser efficacement à des auditoires divers les conclusions des recherches et les exemples de bonne pratique. Les gouvernements devraient soutenir des initiatives communautaires innovatrices pour les rendre durables et pour faire connaître les leçons de ces expériences au sein des pays et entre eux. Des observatoires ou des instituts de la petite enfance nationaux ou internationaux, des réseaux et des groupes de travail techniques ainsi que des réunions régulières et des occasions pour le dialogue et la recherche transnationaux pourraient aider à contrôler l'impact de différentes initiatives politiques et contribuer à l'amélioration de la politique de développement.

4.2. Orientations futures du travail

Les pays qui ont adopté ces éléments de politique réussie, en partie ou dans leur totalité, partagent un fort engagement envers les jeunes enfants et leurs familles. Ils ont assumé la responsabilité pour l'éducation et l'accueil de leurs plus jeunes citoyens en partenariat étroit avec leurs familles. De différentes manières, ces pays ont fait des efforts pour garantir le succès de tous les enfants, et ont engagé des efforts spéciaux envers ceux ayant besoin d'un soutien spécial. La qualité figure en bonne place sur leur agenda comme moyen de garantir que non seulement les enfants aient des chances égales de participer à l'EAJE mais aussi qu'ils bénéficient de ces expériences de telle manière qu'elles promeuvent leur développement et leur apprentissage. *Ces pays ont donné aux jeunes enfants une grande priorité parmi les nombreux problèmes qui se pressent sur leur agenda politique.* Ils ont reconnu que des politiques nationales ou locales fortes sont nécessaires pour soutenir les enfants dans leurs premières années de vie. L'EAJE est comprise non seulement comme une préparation à la scolarisation formelle ultérieure, mais aussi comme une occasion d'encourager un développement émotionnel, social et physique sain et de faire naître des dispositions à apprendre pour tout le restant de la vie. Cependant, des changements politiques ne suffisent pas à eux seuls à réaliser l'accès universel à une EAJE de qualité. Ce rapport a mis en évidence le lien inextricable entre le contexte social et la nature des politiques et des services pour les jeunes enfants et leurs familles. Le temps est peut-être venu d'ouvrir et d'entretenir un débat plus large sur la place du gouvernement, des enfants et de la famille dans différents pays et, en particulier, sur les besoins actuels et futurs des jeunes enfants et des familles dans une société post-industrielle, basée sur la connaissance. La création d'un forum en vue d'une discussion démocratique sur les constructions sociales de l'enfance, les objectifs des politiques et services de l'EAJE et les rôles des différentes parties prenantes constituerait un point de départ important vers le développement d'une vision partagée sur le futur.

***Les éléments clefs
d'une politique réussie
doivent être discutés à
la lumière des
constructions sociales
de l'enfance.***

***L'examen a identifié
plusieurs questions et
défis qui restent en
suspens pour un futur
travail entre pays.***

Une des principales leçons à tirer de l'examen est que les différentes approches aux questions de l'accès et de la qualité dans les divers pays peut aider à informer les décideurs politiques dans tous les différents pays sur les mérites relatifs des différentes options politiques. Un travail transnational approfondi se concentrant sur certains problèmes et défis clefs dans le domaine serait appréciable. En se basant sur les conclusions de l'Examen thématique, le travail politique futur dans ce domaine devrait se concentrer sur des questions telles que :

- Comment les enfants changent-ils ? Qu'est-ce qu'une enfance réussie ? Quels sont les buts des institutions de la petite enfance ? Comment défendent-elles les intérêts des enfants ? Comment les sociétés comprennent-elles apprentissage, accueil, connaissance ? Comment les sociétés co-construisent-elles les enfances ? Quel est l'impact des différentes constructions de l'enfance au sein de la société et comment la construction dominante affecte-t-elle les différents sous-groupes ? Comment les demandes de TIC (technologies de l'information et des communications), l'économie de la connaissance, le multiculturalisme et la globalisation affectent-ils l'EAJE ?
- Quelles politiques devrait-on développer pour garantir une EAJE abordable aux enfants ayant un accès limité à la qualité – enfants de moins de 3 ans, enfants de familles à bas revenus, enfants ayant des besoins spéciaux, enfants issus de minorités ethniques, enfants vivant dans des zones rurales ?
- Quel est le raisonnement derrière les différentes manières d'organiser la politique et les services de l'EAJE ? Comment les pays peuvent-ils évoluer vers des systèmes intégrés pour la petite enfance ? Quelles sont les implications et les défis en termes de politique et de pratique ? Comment la politique et la pratique peuvent-elles stimuler des partenariats forts et équilibrés entre l'EAJE et les écoles, en utilisant les points forts des deux secteurs ?
- Combien faut-il investir de plus pour améliorer la qualité et l'accès ? Qui devrait financer le système ? Quels sont les retours sur investissements ? Quels sont les avantages et désavantages des différents systèmes de financement ? Comment les gouvernements devraient-ils allouer les ressources ? Quelle devrait être la répartition des investissements entre les congés parentaux et les services pour les nourrissons et les tout petits ?
- Comment voulons-nous structurer la main d'œuvre de la petite enfance ? Pourquoi y a-t-il si peu d'hommes sur le terrain ? Quelles en sont les conséquences pour les enfants, les parents, les travailleurs et la société dans son ensemble ? Une main-d'œuvre mixte et ethniquement diversifiée est-elle souhaitable, et si oui, pourquoi ? Quelles sont les stratégies les plus prometteuses pour y parvenir ?
- Comment nos sociétés répondront-elles aux pénuries de personnels ? Les pays recruteront-ils des travailleurs peu qualifiés, en faisant appel au « réservoir » des femmes d'origine immigrée peu qualifiées ou aux bénéficiaires de l'aide sociale ? Revaloriseront-ils la profession de manière à la rendre plus attractive pour des travailleurs potentiels ?
- Comment la politique d'EAJE peut-elle aider les parents à équilibrer travail et vie de famille ? Comment le gouvernement, les employeurs et les personnels de la petite enfance peuvent-ils promouvoir l'enga-

gement des parents dans l'EAJE étant donné les heures et les schémas de travail ? Que signifie, en pratique, la flexibilité sur les lieux de travail ? Comment peut-on garantir la parité ? Quelles sont les implications des différentes options de travail familial pour les hommes, les femmes et les enfants ? Quels sont les scénarios futurs pour combiner l'accueil, le travail et un apprentissage à vie ?

- Comment les pays peuvent-ils aborder les manques d'information identifiés dans l'examen ? Quels types de données, d'indicateurs et de recherches sont-ils nécessaires pour étayer la politique de développement dans le domaine de la petite enfance ? Quelles sont les priorités immédiates en termes de données ? Quelle information devrait-elle être régulièrement collectée, aux niveaux national et international ? Quels mécanismes faudrait-il utiliser ?

La petite enfance figure fermement sur l'agenda des pays qui ont participé à l'examen. Ce rapport, comme les autres analyses politiques produites à l'intention de ce projet de l'OCDE, a démontré que l'ensemble des 12 pays qui ont participé à l'Examen thématique devraient être satisfaits de leurs accomplissements au cours de la dernière décennie. Certains pays ont fait des progrès énormes, en particulier si l'on tient compte d'où ils sont partis. D'autres pays, dont l'intérêt pour ce domaine date de bien avant, ont travaillé pour consolider et actualiser leurs politiques et pratiques. Les enfants et les familles ont toutes les chances de bénéficier des efforts pour étendre les services, améliorer la qualité et promouvoir la cohérence. Les gouvernements ont amélioré la formation du personnel, travaillé à impliquer les parents et les familles et ont développé une coopération plus étroite avec le système scolaire et d'autres secteurs associés. Bien qu'il reste des défis significatifs à relever, les développements et les accomplissements de ces dernières années sont impressionnants. Il faut espérer que ce projet de l'OCDE et les activités futures vont contribuer à de plus amples améliorations sur le terrain.

Bibliographie

Les références répertoriées ci-dessous sont celles qui sont citées dans le texte. Les *Rapports de base* ainsi que les *Notes par pays* de l'OCDE comportent des listes de références plus complètes, provenant de sources nationales.

- ALVESTAD, M. et PRAMLING, I. (2000),
« A Comparison of the National Pre-school Curricula in Norway and Sweden », *Early Childhood Research and Practice*, vol. 1(2).
- AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION, AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION, NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENTS IN EDUCATION (1999),
Standards for Educational and Psychological Testing, American Educational Research Association, Washington, DC.
- BARNETT, W. S. (1995),
« Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes », *The Future of Children : Long-term outcomes of early childhood programs*, vol. 5(3), pp. 25-50.
- BARNETT, S. et MASSE, L. (2000),
« Funding Issues for Early Care and Education in the United States », in US Department of Education (dir. pub.), *Rapport de base des États-Unis pour l'examen thématique de l'OCDE*, Office of Educational Research and Improvement, Washington, D.C.
- BOOCOCK, S. S. (hiver 1995),
« Early Childhood Programs in Other Nations : goals and outcomes », *The Future of Children : Long-term Outcomes of Early Childhood Programs*, vol. 5(3), pp. 94-114.
- BOWMAN, B., DONOVAN, M. S. et BURNS, M. S. (dir. pub.) (2000),
Eager to Learn : Educating our Preschoolers, National Academy Press, Washington, D.C.
- BREDEKAMP, S. et COPPLE, C. (dir. pub.) (1997),
Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs, Édition révisée, National Association for the Education of Young Children, Washington, D.C.
- BÜHLER INSTITUTE (1994),
A Survey of the Childcare Environment : the conditions that foster or hamper development, Partie 1, Vienne.
- BUSH, J. et PHILLIPS, D. A. (1996),
« International Approaches to Defining Quality », in S. L. Kagan et N. E. Cohen (dir. pub.), *Reinventing Early Care and Education : A vision for a quality system*, San Francisco, CA : Jossey-Bass, pp. 65-80.
- CARR, M. et MAY, H. (2000),
« Te Whāriki : curriculum voices », in H. Penn (dir. pub.), *Early Childhood Services : theory, policy and practice*, Open University Press, Milton Keynes, Buckingham (Royaume-Uni) et Philadelphie, pp. 53-73.
- CASPER, L. M. (1995),
What Does it Cost to Mind our Preschoolers?, Current Population Reports : Household Economic Studies, US Department of Commerce, Washington, DC, pp. 70-52.

- CHRISTOPHERSON, S. (1997),
« Childcare and Elderly Care : What occupational opportunities for women? », Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 27 (en anglais uniquement), OCDE, Paris.
- CLEVERLEY, J. et PHILLIPS, D.C. (1986),
Visions of Childhood : Influential models from Locke to Spock, Edition révisée, Teachers College Press, New York.
- COCHRAN, M. (1993),
« Public Child Care, Culture, and Society : Crosscutting themes », in M. Cochran (dir. pub.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, Greenwood Press, Westport, CT, pp. 627-658.
- COST, QUALITY, AND CHILD OUTCOMES [CQCO] Study Team (1995),
Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centers, Department of Economics, University of Colorado à Denver, Denver, Colorado.
- COST, QUALITY, AND CHILD OUTCOMES [CQCO] Study Team (1999),
The Children of the Cost, Quality, and Outcomes Study Go To School : Executive Summary, Frank Porter Graham Child Development Center, Chapel Hill, NC.
- DAHLBERG, G., MOSS, P. et PENCE, A. (1999),
Beyond Quality in Early Childhood Education and Care : Postmodern perspectives, Falmer Press, Londres.
- DAVID, T., RABAN, B., URE, C., GOOCH, K., JAGO, M., BARRIÈRE, I., LAMBIRTH, A. (2000),
Making Sense of Early Literacy : A practitioner's perspective, Trentham Books, Stoke-on-Trent.
- DUNCAN, G. J. et BROOKS-GUNN, J. (dir. pub.) (1997),
Consequences of Growing up Poor, Russell Sage Foundation, New York.
- EARLY CHILDHOOD EDUCATION FORUM AND NATIONAL CHILDREN'S BUREAU (1998),
Quality in Diversity in Early Learning : A Framework for Early Childhood Practitioners, National Children's Bureau Enterprises Ltd., Londres.
- EDWARDS, C., GANDINI, L. et FORMAN G. (dir. pub.) (1993),
The Hundred Languages of Children, Ablex, Norwood NJ.
- EUROPEAN NETWORK FOR SCHOOL-AGE CHILDCARE (1994),
Empowering the Parents : Report of 5th International Congress, VBIK, Gent.
- EUROSTAT (2000),
Chiffres clés de l'éducation en Europe, 1999-2000, Commission européenne, Luxembourg.
- EVANS, J. M. (2001),
« Firms' Contribution to the Reconciliation between Work and Family Life », Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 48 (en anglais uniquement), OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/els/employment/docs.htm>.
- FAGNANI, J. (1999),
« Parental Leave in France », in P. Moss et F. Deven (dir. pub.), *Parental Leave : Progress or Pitfall? Research and policy issues in Europe*, NIDI/CBGS Publications, Bruxelles, pp. 69-81.
- FÖRSTER, M. F. (2000),
« Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area », Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 42 (en anglais uniquement), OCDE, Paris.
- FULLER, B., KAGAN, S. L. et al. (2000),
Remember the Children : Mothers balance work and child care under welfare reform, University of California, Berkeley and Yale University, PACE Growing Up in Poverty Project, Berkeley, CA et New Haven, CT.
- GALINSKY, E., HOWES, C., KONTOS, S. et SHINN, M. (1994),
The Study of Children in Family Child Care and Relative Care, Families and Work Institute, New York, NY.
- GALLAGHER, J. et CLIFFORD, R. (printemps 2000),
« The Missing Support Infrastructure in Early Childhood », *Early Childhood Research and Practice*, vol. 2(1).
- GREENSPAN, S. I. et WIEDER, S. (1998),
The Child with Special Needs : Encouraging intellectual and emotional growth, Perseus Books, Reading, MA.
- GREGG, P., HARKNESS, S. et MACHIN, S. (1999),
Child Development and Family Income, York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation, York, Royaume-Uni.

- GUNNARSSON, L., MARTIN KORPI, B. et NORDENSTAM, U. (1999),
Early Childhood Education and Care Policy in Sweden, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, ministère suédois de l'Éducation et de la Science, Stockholm, Suède.
- HARMS, T., CLIFFORD, R. et CRYER, D. (1998),
Early Childhood Environment Rating Scale, Édition révisée, Teachers College Press, New York.
- HARMS, T., CRYER D. et CLIFFORD, R. (1990),
Infant/Toddler Environment Rating Scale, Teachers College Press, New York.
- HODGKIN, R. et NEWELL, P. (1996),
Effective Government Structures for Children : Report of a Gulbenkian Foundation inquiry, Fondation Gulbenkian, Londres.
- JAMES, A. et PROUT, A. (dir pub.) (1990),
Constructing and Deconstructing Childhood : Contemporary issues in the sociological study of childhood, Falmer Press, Brighton.
- JAMES, A., JENKS, C. et PROUT, A. (1998),
Theorizing Childhood, Polity Press, Oxford, Royaume-Uni.
- JAROUSSE, J. P., MINGAT, A. et RICHARD, M. (avril-juin 1992),
 « La scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux », *Éducation et Formation*, Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Paris.
- JENSEN, J. J. (1996),
Men as Workers in Childcare Services. A discussion paper, Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, Bruxelles.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (novembre 1995),
Findings : Meeting the needs of refugee families and their children, Social Policy Research 86, York, Royaume-Uni.
- KAGAN, J. (1999),
Three Seductive Ideas, Harvard University Press.
- KAGAN, S. L. et COHEN, N. E. (1997),
Not by Chance. Creating an Early Care and Education System for America's Children, Rapport complet, The Quality 2000 Initiative, Bush Center in Child Development and Social Policy à Yale University, New Haven, CT.
- KAGITCIBASI, C. et BEKMAN, S. (1991),
Cognitive Training Programme, Finans Vakıf Publications, Istanbul.
- KAMERMAN, S. B. (2000a),
 « Early Childhood Education and Care : An overview of developments in the OECD countries », *International Journal of Educational Research*, vol. 33(1), pp. 7-29.
- KAMERMAN, S. B. (2000b),
 « Parental Leave Policies : An essential ingredient in early childhood education and care policies », *Social Policy Report*, vol. 14(2), pp. 3-15.
- KAMERMAN, S. B. et KAHN, A. J. (1994),
A Welcome for Every Child : Care, education, and family support for infants and toddlers in Europe, Zero to Three, National Center for Clinical Infant Programs, Arlington, VA.
- KAMERMAN, S. B. et KAHN, A. J. (1997),
 « Investing in Children : Government expenditure for children and their families in western industrialized countries », in G. A. Cornia et S. Danziger (dir. pub.), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*, Oxford : Clarendon Press, pp. 91-121.
- KARLSSON, M. (1995),
Family Day Care in Europe, Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, Bruxelles.
- KAROLY, L. A., GREENWOOD, P. W., EVERINGHAM, S. S., HOUBÉ, J., KILBURN, M. R., RYDELL, C. P., SANDERS, M., et CHIESA, J. (1998),
Investing in our Children : What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions, RAND, Santa Monica, CA.

- KEMPSON, E. (1996),
Life on a Low Income, Joseph Rowntree Foundation, York.
- LINDSEY, G. (1998),
« Brain Research and Implications for Early Childhood Education », *Childhood Education*, vol. 75(2), pp. 97-101.
- MEISELS, S. (1994),
« Designing Meaningful Measurements for Early Childhood », in B. Mallory et R. New (dir. pub.), *Diversity and Developmentally Appropriate Practices : Challenges for early childhood education*, Teachers College Press, New York, pp. 202-222.
- MEYERS, M. K. et GORNICK, J. C. (2000),
Early Childhood Education and Care : Cross-national variation in service organization and financing, Document préparé pour une réunion consultative sur les Développements internationaux en matière de politique de d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, 11-12 mai 2000, The Institute for Child and Family Policy at Columbia University, New York.
- MINISTÈRE AMÉRICAIN DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1999),
Access to Child Care for Low Income Working Families, Washington, DC.
<http://www.acf.dhhs.gov/programs/ccb/reports/ccreport.htm>
- MINISTÈRE AMÉRICAIN DU TRAVAIL, BUREAU DES STATISTIQUES SUR LE TRAVAIL (décembre 1999),
1998 National Occupational Employment and Wage Estimates, Washington, DC.
http://stats.bls.gov/oes/national/oes_nat.htm
- MINISTÈRE AMÉRICAIN DU TRAVAIL, BUREAU DES STATISTIQUES SUR LE TRAVAIL (2000),
Labor Force Statistics from the Current Population Survey, US Government Printing Office, Washington.
- MINISTÈRE DANOIS DES AFFAIRES SOCIALES (1997),
Social Policy in Denmark : Child and Family Policies, Copenhagen.
- MINISTÈRE NÉERLANDAIS DE LA SANTÉ, DE L'AIDE SOCIALE ET DU SPORT (VWS)/MINISTÈRE NÉERLANDAIS DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA SCIENCE (OCenW) (2000),
Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants, La Haye, Pays-Bas.
- MINISTÈRE NORVÉGIEN DES AFFAIRES FAMILIALES ET DE L'ENFANT (1996),
Framework Plan for Day Care Institutions : A Brief Presentation, Oslo.
- MINISTÈRE NORVÉGIEN DES AFFAIRES FAMILIALES ET DE L'ENFANT (1998),
Early Childhood Education and Care Policy in Norway, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants, Oslo.
- MINISTÈRE PORTUGAIS DE L'ÉDUCATION, DÉPARTEMENT DE L'ÉDUCATION DE BASE (1998),
« Early Childhood Education in Portugal » (includes translation of the *Framework Law on Basic Education 5/97* and the *Curriculum Guidelines Ruling 5220797*), Lisbonne.
- MOSS, P. (2000),
« Training of Early Childhood Education and Care Staff », *International Journal of Educational Research*, vol. 33(1), pp. 31-54.
- MOSS, P. et DEVEN, F. (dir. pub.) (1999),
Parental Leave : Progress or pitfall? Research and policy issues in Europe, NIDI/CBGS Publications, Bruxelles.
- MOSS, P. et PENCE, A. (dir. pub.) (1994),
Valuing Quality in Early Childhood Services : New approaches to defining quality, Paul Chapman, Londres.
- NATIONAL EDUCATION GOALS PANEL (1997),
The National Education Goals Panel Report : Building a Nation of Learners, 1997, US Government Printing Office, Washington, DC.
- NEW SOUTH WALES DEPARTMENT OF COMMUNITY SERVICES (avril 2000),
Draft of the Practice of Relationships : Essential Provisions for Children's Services, NSW Curriculum Framework for Children's Services, Sydney, Australie.
- 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, Washington, DC.

- O'FLAHERTY, J. (1995),
Intervention in the Early Years. An Evaluation of the High/Scope Curriculum, National Children's Bureau, Londres.
- OBERHUEMER, P. et ULICH, M. (1997),
Working with Young Children in Europe : Provision and staff training, Paul Chapman Publishing, Londres.
- OCDE (1991),
Conduire le changement structurel : le rôle des femmes, Rapport d'un groupe d'experts de haut niveau au Secrétaire général, Paris.
- OCDE (1996),
Apprendre à tout âge : Réunion du Comité de l'éducation au niveau ministériel, 16-17 janvier 1996, Paris
- OCDE (1998a),
Coordonner les services pour les enfants et jeunes à risque : une perspective mondiale, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), Paris.
- OCDE (1998b),
Proposition d'un examen thématique de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants : principaux problèmes, cadre analytique et modalités d'intervention, DEELSA/ED(1998)2, Paris.
- OCDE (1999a),
Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social, Paris.
- OCDE (1999b),
« La prise en charge des tout jeunes enfants : un investissement à faire fructifier au mieux », *Analyse des politiques d'éducation 1999*, Paris, pp. 31-55.
- OCDE (1999c),
« Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : Mesure et analyse », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1999*, Paris, pp. 145-191.
- OCDE (1999d),
L'insertion scolaire des handicapés, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), Paris.
- OCDE (2000a),
Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), Paris.
- OCDE (2000b),
Politiques en faveur de la famille : concilier vie professionnelle et vie de famille, DEELSA/ELSA/WP1/(2000)6, Paris.
- OCDE (2000c),
Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales 1980-1997, Paris.
- OCDE (2001a),
Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Éducation (CERI), Paris.
- OCDE (2001b),
Synthèse préliminaire : Sciences de l'éducation et recherche sur le cerveau : Implications potentielles pour les politiques et pratiques éducatives. Premier forum : Mécanismes cérébraux et apprentissage durant l'enfance, Sackler Institute, New York City, États-Unis, 16-17 juin 2000. Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), Paris.
- OCDE (2001c),
« Travail et vie familiale : comment les deux s'équilibrent-ils ? », *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OWEN, C., CAMERON, C. et MOSS, P. (dir .pub.) (1998),
Men as Workers in Services for Young Children : Issues of a Mixed Gender Workforce, Institute of Education University of London, Londres.
- PASCAL, C. et BERTRAM, A.D. (1997),
Effective Early Learning Project : Evaluating and developing quality in early childhood settings – A professional development programme, Centre for Research in Early Childhood, University College Worcester, Worcester, Royaume-Uni.
- PENN, H. (2000) (dir. pub.),
Early Childhood Services : theory, policy and practice, Open University Press, Buckingham (Royaume-Uni) et Philadelphie.

- PHILLIPS, D. A. (dir. pub.) (1995),
Child Care for Low-income Families : Summary of two workshops, National Academy Press, Washington, DC.
- PHILLIPSEN, L., BURCHINAL, M., HOWES, C. et CRYER, D. (1997),
« The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 12, pp. 281-303.
- PRESS, F. et HAYES, A. (2000),
Examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants : Rapport de Base de l'Australie, DETYA, Canberra, Australie.
- PRITCHARD, E. (1996),
« Training and Professional Development : International approaches », in S. L. Kagan et N. E. Cohen (dir. pub.), *Reinventing Early Care and Education : A vision for a quality system*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, pp. 124-141.
- RÉSEAU EUROPÉEN DES MODES DE GARDE D'ENFANTS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (1996a),
Qualité des services pour les jeunes enfants, Bruxelles, Belgique.
- RÉSEAU EUROPÉEN DES MODES DE GARDE D'ENFANTS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (1996b),
A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995, Bruxelles, Belgique.
- ROSTGAARD, T. (2000),
Recommendations for Data and Indicator Development for ECEC Systems, Document de travail préparé dans le cadre de l'examen de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, Paris.
- ROSTGAARD, T. et FRIDBERG, T. (1998),
Caring for Children and Older People : A comparison of European policies and practices, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- RUTTER, J. et HYDER, T. (1998),
Refugee Children in the Early Years : Issues for policy-makers and providers, The Refugee Council and Save the Children, Londres.
- SCHULMAN, K., BLANK, H. et EWEN, D. (1999),
Seeds of Success. State Prekindergarten Initiatives 1998-1999, Children's Defense Fund, Washington, DC.
- SCHWEINHART, L.J., BARNES, H.V. et LARNER, M. (1993),
Observing Young Children in Action to Assess Their Development, The High/Scope Child Observation Record Study in Educational and Psychological Measurement, vol. 53, pp. 445-455.
- SHEPARD, L., KAGAN, S. L. et WURZ, E. (dir. pub.) (1998),
Principles and Recommendations for Early Childhood Assessments, National Education Goals Panel, Washington, DC.
- SHORE, R. (1997),
Rethinking the Brain : New insights into early development, Families and Work Institute, New York, NY.
- SNOW, C., BURNS, M. S., et GRIFFIN, P. (dir. pub.) (1998),
Preventing Reading Difficulties in Young Children, National Academy Press, Washington, DC.
- STATISTICS NORWAY (1998),
Women and Men in Norway 1998, Oslo.
- SYLVA, K. et WILTSHIRE, J. (1993),
« The Impact of Early Learning on Children's Later Development », *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 1(1).
- UNICEF (2000),
Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches, Centre Innocenti, Florence.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1995),
Early Childhood Centers : Services to prepare children for school often limited, Washington, DC, pp. 95-121.
- VANDELL, D. L. et WOLFE, B. (2000),
Child Care Quality : Does it matter and does it need to be improved?, Ministère américain de la Santé et des Services sociaux, Washington, DC. <http://aspe.hhs.gov/hsp/ccquality00>.

- VERRY, D. (2000),
« Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care », *International Journal of Educational Research*, vol. 33(1), pp. 95-122.
- WHITEBOOK, M. et SAKAI, L. (1995),
The Potential of Mentoring : An assessment of the California early childhood mentor teacher program, The National Center for the Early Childhood Workforce, Washington, DC.
- WHITEBOOK, M., HOWES, C. et PHILLIPS, D. (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.
- WHITEBOOK, M., HOWES, C. et PHILLIPS, D. (1998),
Worthy Work, Unlivable Wages : The National Child Care Staffing Study, 1988-1997, Center for the Child Care Workforce, Washington, DC.
- WOODHEAD, M. (1996),
In Search of the Rainbow : Pathways to quality in large-scale programmes for young disadvantaged children, Bernard van Leer Foundation, La Haye.
- WOODHEAD, M. (1999),
« Toward a Global Paradigm for Research into Early Childhood Education », *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 7(1), pp. 5-22.
- WYLIE, C. (1994),
What Research on Early Childhood Education/Care Outcomes Can, and Can't, Tell Policymakers, New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

Survol des systèmes d'EAJE dans les pays participants

1. Introduction

Le but de cette annexe est de fournir la photographie comparative des diverses EAJE dans les pays ayant participé à l'examen. On applique un profil commun à chaque pays, en ayant recours aux éléments descriptifs suivants : autorités de tutelle ; développements ; contexte ; types de services ; personnels et formation ; et questions politiques identifiées par les équipes des examinateurs de l'OCDE. Ces éléments descriptifs donnent un aperçu des caractéristiques actuelles de chaque pays et, si on en prend connaissance à la lumière du chapitre 3, fournissent des indications sur les qualités propres à chaque système. Il ne fait aucun doute que d'autres éléments descriptifs auraient pu être ajoutés – politique de réglementation et de contrôle du système, mécanismes de financement, caractéristiques des programmes et des plans d'études, indicateurs de qualité et leur contrôle – mais nous n'avons pas disposé de l'espace qui aurait permis de les inclure. Un survol des termes et de l'organisation afférents aux principales formes de services d'EAJE est fourni dans le tableau 3.1 et la figure 3.1.

Le bref paragraphe sur les *autorités de tutelle* indique quels ministères sont compétents en matière d'EAJE, et si une décentralisation des responsabilités a ou non eu lieu. Outre qu'il fournit des informations factuelles sur la répartition des responsabilités, ce paragraphe sur les autorités de tutelle peut aussi permettre de savoir si des politiques unifiées pour les jeunes enfants entre leur naissance et l'âge de 6 ans sont la règle, ou bien si la division traditionnelle entre accueil et éducation se perpétue à travers des structures administratives. La principale source pour cette section est le rapport de base de chaque pays.

La section sur les *développements* décrit les progrès réalisés au cours des récentes années par les pays participant à l'examen, en partant de bases et de niveaux de services très différents. En considérant les éléments fournis, il est clair qu'au cours de ces récentes années les pays ont fait de remarquables efforts pour étendre et améliorer les services dans le domaine de l'EAJE. Même les pays qui ont offert pendant des décennies des services très étendus ont recentré leurs efforts et entrepris les réformes politiques nécessaires. En ce qui concerne l'évolution survenue dans chaque pays, les principales sources d'information sont les rapports de base et les visites effectuées par les équipes d'examineurs de l'OCDE.

La partie sur le *contexte* comprend quatre éléments qui influencent les expériences des enfants au cours de leurs premières années de vie :

- *Les dépenses d'EAJE en pourcentage du PIB* : Bien que les ministères nous ont fourni de nombreux renseignements au sujet de divers postes de dépenses dans le domaine de la prime enfance, nous avons été obligés, pour des raisons de comparabilité, d'utiliser les données correspondantes au niveau 0 de la CITE, fournies à l'OCDE par les ministères de l'éducation. Les rapports de base de plusieurs pays (Australie, Danemark, Finlande, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède) amènent à penser que l'on consacre beaucoup de crédits supplémentaires aux services destinés aux jeunes enfants, mais la nature exacte de ce financement n'est pas toujours claire. Il est par ailleurs difficile de se contenter de l'utilisation des données concernant le niveau 0 de la CITE. Il est dit des programmes de niveau 0 *qu'ils doivent être assurés dans une école ou 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 programme aux enfants*. Quand on considère que ces programmes font partie de l'éducation préprimaire, on en dit qu'ils *sont la première étape de l'éducation organisée*. Cette conception ne correspond pas aux modalités de l'éducation de la prime enfance dans nombre de pays. En outre, l'existence d'un programme d'instruction limite sensiblement la définition plus générale de l'EAJE exposée au chapitre 1. De plus, sachant qu'il est difficile d'évaluer directement les propriétés « instructives » ou « éducatives » des programmes, les pays se servent de diverses mesures de substitution pour savoir si tel programme doit être classé à ce niveau. Les variations de ces mesures de substitution rendent la comparaison difficile. En somme, la mise au point de la collecte des données relatives à

la prime enfance continue de poser un défi en ce qui concerne le champ couvert, les définitions et la comparabilité. Cette question est approfondie au chapitre 4.

- *Les niveaux de participation des femmes à la population active* : Bien que les femmes continuent d'occuper la plus forte proportion des emplois à temps partiel disponibles, les taux d'activité des femmes aux cours des années de procréation entre 25 et 34 ans témoignent d'une progression remarquable, au cours de la dernière décennie, et vont de 63 % en Italie à 81.6 % au Danemark. Parallèlement, on s'attend de plus en plus à ce que l'égalité des chances dans le travail entre dans la réalité grâce à l'égalité de salaires, à l'amélioration des services organisés pour les jeunes enfants et la reconnaissance des congés parentaux rémunérés, dont les femmes profitent presque exclusivement. Les pourcentages fournis dans les profils concernent l'année 1999 et sont extraits de la base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active⁵³.
- *Le dispositif des congés maternels et parentaux*. Bien qu'étant à certains égards problématique, un dispositif généreux de congés maternels et parentaux accroît généralement la qualité si déterminante des soins fournis à un petit enfant au cours de sa première année. En l'absence d'un tel dispositif, les parents, notamment dans les pays où les services d'EAJE pour les enfants de 0 à 3 ans sont peu développés, se trouvent souvent obligés d'avoir recours à des dispositifs d'accueil informels et non réglementés. Au contraire, les pays qui assurent un financement suffisant du congé parental semblent offrir plus de choix aux parents, éliminer ou réduire les dispositifs d'accueil non réglementés et atteindre un fort taux d'activité des femmes. Les principales sources d'information en ce qui concerne les dispositifs de congé parental sont les Rapports de base nationaux et la publication récente intitulée *Parental Leave : progress or pitfall* (Moss et Deven, 1999). On trouvera d'autres références à cette question dans les chapitres 2 et 3 de ce rapport.
- Un quatrième élément d'analyse évoqué au chapitre 2, et que l'on retrouve tout au long du rapport est particulièrement important pour les ministères, à savoir *l'attention à porter aux enfants ayant des besoins d'éducation spéciaux avant leur scolarisation obligatoire*. Les chiffres cités ont été pris dans les Rapports de base ou, dans le cas des éléments sur la pauvreté des enfants, dans *La pauvreté des enfants parmi les nations riches* (UNICEF, 2000). La plupart des pays s'occupent aujourd'hui des enfants handicapés, parfois sous la pression des tribunaux. On s'intéresse aussi de près aux enfants issus de familles à faible niveau de revenu. Les taux de pauvreté des ménages et des enfants dépassent souvent 15 %, même après que les mécanismes de redistribution aient joué, c'est-à-dire après que les transferts budgétaires, les aides à l'enfance et l'assistance sociale aient bénéficié aux familles pauvres.
- Les enfants de familles d'immigrés et de familles pauvres sont les plus exposés au risque d'échec scolaire. Une analyse des statistiques concernant l'éducation montre qu'entre 15 et 25 % des enfants scolarisés dans les pays de l'OCDE éprouvent des difficultés à apprendre ou subissent un échec au cours de leur carrière scolaire. D'importants projets de recherche ont montré que des services d'EAJE de bonne qualité ont une influence favorable sur les enfants issus de milieux défavorisés. Des programmes bien adaptés peuvent améliorer grandement les chances de ces enfants dans la vie et les préparer à bien vivre leur scolarité. En outre, les services de la prime enfance peuvent jouer un rôle important en identifiant et en aidant les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers.

Les taux de couverture : Les pays sont souvent évalués sur la base du pourcentage d'enfants dans chaque classe d'âge auxquels ils sont en mesure de fournir des services de jour à plein temps ou à temps partiel. Les chiffres que nous citons proviennent des *Rapports de base* par pays ou des ministères compétents. En l'absence d'autres informations, ces statistiques risquent d'éluder la question de la base à partir de laquelle un pays procède, en disent très peu sur le niveau de la demande et ne fournissent pas d'indications sur la qualité des services. Un modèle semble bien apparaître dans l'ensemble des pays industrialisés : le taux de couverture se situe à environ 20-30 % entre 1 et 2 ans, et atteint plus de 80 % pour des places à plein temps vers la quatrième année (voir le chapitre 3)⁵⁴. Nombre de pays n'atteignent pas ce taux, notamment pour les enfants de 1 à 3 ans. Plusieurs facteurs peuvent agir sur la demande, tels que l'attitude d'une société envers l'éducation des enfants, la présence de services de qualité élevée dont les parents peuvent constater le bon fonctionnement et, dans une moindre mesure, le taux d'activité des mères de jeunes enfants.

Le dernier indicateur choisi est celui des *personnels et de la formation*, l'une des questions les plus importantes de cet examen qui a été déjà traitée de façon détaillée aux chapitres 3 et 4. De vastes écarts peuvent être constatés

53. Excepté pour l'Italie dont les données proviennent des sources de l'EUROSTAT.

54. Ce rapport obéit aux conventions adoptées par le Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne (1996b), ainsi que l'illustrent les deux exemples suivants : « les enfants âgés de 0 à 3 ans » comprennent les enfants depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 36 mois, c'est-à-dire jusqu'à la date de leur troisième anniversaire, mais n'incluent pas les enfants de 3 ans. « Les enfants âgés de 3 à 6 ans » comprennent des enfants entre 36 et 72 mois, c'est-à-dire jusqu'à leur sixième anniversaire, mais n'incluent pas les enfants de 6 ans.

entre pays pour ce qui concerne le recrutement et la formation des personnels, allant de pays où 98 % des personnels sont complètement formés à d'autres où moins d'un tiers des personnels de terrain ont une qualification reconnue dans le domaine de la petite enfance. Malgré tout, la présence de personnels professionnellement formés et fortement motivés est peut-être la clé d'un système de qualité. Une socialisation précoce et la stimulation de l'apprentissage de l'enfant dans des environnements situés hors du foyer sont des tâches complexes, qui devraient idéalement être confiées à des professionnels bien formés. Le positionnement de l'EAJE comme première phase d'un apprentissage se déroulant pendant toute une vie implique que les personnels des centres pour la petite enfance soient des pédagogues ou des éducateurs, et puissent assurer aux jeunes enfants une entrée sans heurts dans les classes de l'école primaire, qui, de leur côté, devraient appliquer des méthodes appropriées à l'âge de ces enfants. Ce sont les *Rapports de base* des différents pays qui constituent la principale source d'information dans cette section.

Questions politiques soulevées par l'OCDE : Les profils des pays se terminent par une section soulignant les *questions politiques*. Il s'agit de problèmes ou de défis qui sont apparus au cours de l'examen de chaque pays et ont été signalés par chaque équipe d'examineurs. Les problèmes diffèrent d'un pays à l'autre et reflètent la diversité et les nombreuses préoccupations qui peuvent caractériser les systèmes nationaux d'EAJE. Compte tenu du format adopté par les profils, les questions présentées ici ont dû être radicalement abrégées, mais on en trouvera un traitement plus complet dans chaque *Note par pays*.

Tableau A.1. **Tableau contextuel**

	Superficie totale milliers de km ²	Population (milliers) 1998	Densité de la population (au km ²) 1998	PIB par habitant en \$ US (en utilisant les PPA ¹) 1999	PIB par habitant en \$ US, OCDE = 100 (en utilisant les PPA ¹) 1999	PIB par habitant en \$ US (en utilisant les taux de change courants) 1999	Recettes fiscales totales en % du PIB 1997	Dépenses dans l'éducation en % du PIB 1997	Dépenses sociales publiques en % du PIB 1997
Australie	7 687	18 751	2	24 400	110	20 700	29.8	5.6	17.4
Belgique	31	10 203	335	24 300	109	24 200	46.0	5.2 ²	23.5
République tchèque	79	10 295	131	13 100	59	5 200	38.6	5.2	19.4
Danemark	43	5 301	123	26 300	118	32 600	49.5	6.8	30.8
Finlande	338	5 153	15	22 800	102	24 900	46.5	6.3	28.7
Italie	301	56 979	189	21 800	98	20 100	44.4	4.8	26.4
Pays-Bas	41	15 698	385	25 100	112	25 000	41.9	4.7	24.2
Norvège	324	4 418	14	27 600	124	33 900	42.6	m	25.1
Portugal	92	9 979	108	16 500	74	11 100	34.2	5.8	18.2
Suède	450	8 851	20	23 000	103	27 000	51.9	6.9	31.9
Royaume-Uni	245	59 237	242	22 300	100	23 900	35.4	m	21.1
États-Unis	9 372	269 092	29	33 900	152	33 900	29.7	6.9	m
Autriche	84	878	96	24 600	110	25 800	44.3	6.5	25.3
Canada	9 976	30 300	3	25 900	116	20 400	36.8	6.5	16.6
France	549	58 845	107	21 900	98	23 600	45.1	6.3	29.4
Allemagne	357	8 224	230	23 600	106	25 700	37.2	5.7	26.2
Grèce	132	10 507	80	14 800	66	11 800	33.7	4.9	22.0
Hongrie	93	10 114	109	10 900	49	4 800	39.4	5.2	m
Islande	103	274	3	27 300	122	32 300	32.2	5.7	m
Irlande	70	3 705	53	25 200	113	24 200	32.8	5.0	17.6
Japon	378	126 486	335	24 500	110	34 500	28.8	4.8	m
Corée	99	46 430	467	15 900	71	8 800	21.4	7.4	4.8
Luxembourg	3	427	164	39 300	176	43 100	46.5	m	22.4
Mexique	1 996	95 675	48	8 100	36	4 900	m	5.5	7.9
Nouvelle-Zélande	269	3 792	14	18 000 ³	81 ³	14 100 ³	36.4	m	m
Pologne	313	38 666	124	8 100	36	3 900	41.2	m	24.5
Espagne	505	39 371	78	18 100	81	15 000	33.7	5.7	19.9
Suisse	41	7 106	172	27 500 ³	123 ³	36 000 ³	33.8	6.0	m
Turquie	781	64 789	83	6 300 ³	28 ³	3 000 ³	27.9	m	m

m : données manquantes.

1. Les parités de pouvoir d'achat (PPA) sont des taux de conversion monétaire qui éliminent les différences de niveaux de prix existant entre pays. Elles sont utilisées afin de comparer le PIB en volume entre pays. Les PPA sont obtenues en évaluant, entre chaque pays, les coûts d'un panier de biens et services couvrant toutes les composantes du PIB ; les PPA sont exprimées en nombre d'unités monétaires nationales par dollar des États-Unis.

2. Belgique (Com. flam.) uniquement.

3. Pays utilisant toujours le Système de comptabilité nationale (SCN) 1968.

Sources : OCDE en chiffres (2000) ; Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE (2000) ; Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (2000).

Australie

Autorités de tutelle

En Australie, l'EAJE est soumise à des autorités de tutelle séparées et relevant de divers niveaux de responsabilités, réunies au niveau de l'administration centrale par le *Department of Family and Community Services* (FaCS), et par le *Department of Education, Training and Youth* (DETYA), et coiffées, à la fois par les administrations du Commonwealth et des États. Traditionnellement, l'accueil de jour a été séparé de l'éducation et vu comme une question relevant du soutien à l'emploi et à la famille, à la suite de quoi la responsabilité politique en la matière est exercée par le Commonwealth, représenté par le FaCS. Les États sont responsables du respect de normes minimales et délivrent les autorisations. L'éducation scolaire, par ailleurs, est considérée comme relevant de la responsabilité des administrations des États, bien que le gouvernement du Commonwealth, représenté par le DETYA, exerce une forte influence en la matière, à travers la définition des programmes au niveau national, et fournisse des financements complémentaires pour les enfants de familles aborigènes et ceux souffrant d'handicaps. Plusieurs comités intergouvernementaux existent au niveau du Commonwealth. Au niveau des États, l'éducation, l'accueil et les services communautaires sont parfois unifiés au sein d'un département.

Développements

Partant d'un niveau de services assez bas, le gouvernement du Commonwealth actuel s'est engagé à étendre le dispositif d'EAJE et à en améliorer la qualité, en encourageant de nouveaux investissements et une concurrence dans le secteur. Au cours de la dernière décennie, une transformation progressive a eu lieu : on est passé d'un financement direct des services à la fourniture de soutien social aux familles. En 1991, le versement de subventions permettant de couvrir les coûts aux parents ayant recours à des centres privés, a attiré de nouveaux investissements du secteur privé. Plus récemment, le dispositif du *Child Care Benefit* s'est traduit par une augmentation des subventions accordées aux parents qui font usage des services approuvés. A quelques exceptions près, les subventions directes au fonctionnement des services communautaires ont été supprimées en 1996 et 1998. Les services en faveur des populations autochtones et d'autres services spéciaux, les accueils familiaux et occasionnels continuent de recevoir un financement opérationnel. Les questions de qualité dans les services à temps plein (et bientôt dans les services d'accueil de jour) sont traitées par l'intermédiaire du *quality improvement and accreditation system* (QIAS) (voir encadré 3.4 dans le chapitre 3). Dans le secteur scolaire, une préoccupation majeure concerne les résultats de l'apprentissage, particulièrement le fait de savoir lire, écrire et compter, qui sont perçus comme revêtant un caractère vital pour offrir l'égalité des chances et permettre une participation future au marché du travail. L'engagement pris par plusieurs États d'accroître la qualité des services peut être constaté dans le soutien qu'ils accordent au développement de programmes et à la mise en place de normes de qualité. Le gouvernement du Commonwealth et ceux des États ont à leur disposition de grandes ressources en compétences professionnelles dans leurs nombreux ministères et centres de recherche universitaires.

Contexte

*Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB*⁵⁵ : 0.1 %.

Taux d'activité : 67.9 % des femmes âgées de 25 à 34 ans font partie de la population active, dont près de 34.1 % à temps partiel. Le taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 3 ans est de 47 %, celui des mères isolées est de 28 % dont 7 % à plein temps.

55. Voir l'introduction à l'annexe 1.

Congés parentaux : les travailleurs ont un droit minimum à 52 semaines de congés parentaux non rémunérés, après 12 mois ou plus d'emploi continu chez le même employeur. Ce congé peut être partagé entre père et mère avec le pourcentage de répartition de leur choix, mais les périodes de congé ne peuvent se chevaucher.

Attention prêter aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarisation obligatoire : a) *Enfants handicapés* : l'inclusion des enfants handicapés au sein des services d'EAJE s'accroît ; b) *Enfants issus de familles à faible niveau de revenu* : le taux de pauvreté infantile atteint 12.6 % après les mesures de redistribution sociale (La moyenne de l'OCDE est de 11.9 %) ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : La pauvreté est particulièrement marquée dans la communauté aborigène australienne (2 % de la population). 40 % de la population aborigène a moins de 15 ans, et l'espérance de vie est inférieure de près de vingt ans à celle de la population blanche. Le Commonwealth consent des investissements importants en faveur des programmes bénéficiant aux Aborigènes. En outre, 38 % des enfants qui fréquentent l'EAJE sont d'origines culturelles diverses (dont 4 % d'Aborigènes).

Types de services

Le système d'EAJE australien est mixte, avec des dispositifs publics et privés. Les coûts pour les parents sont subventionnés par le système très étendu de CCB, qui couvre la fréquentation de services autorisés (officiels), qu'ils soient publics ou privés (les subventions sont réduites si un parent a recours à un service enregistré mais informel). Les familles à faible revenu bénéficient d'un taux plus élevé de CCB, qui peut aller jusqu'à couvrir l'ensemble des frais.

De 0 à 1 an : Les soins parentaux et informels prédominent. Près de 4 % des enfants sont inscrits dans des services réglementés.

De 1 à 4 ans : Approximativement 22 % des enfants sont inscrits dans des services de jour à plein temps ou à temps partiel, fournis principalement par des services privés approuvés par le QIAS (58 %), des services communautaires (23 %) et des dispositifs d'accueil familial de jour (18 %). Il existe pour les enfants de 0 à 12 ans un accueil familial de jour. Un soutien couvrant les frais en tout ou partie est disponible pour plus de 98 % des parents ayant recours à des services (officiels, approuvés par les autorités ou informels/enregistrés) par l'intermédiaire du dispositif de CCB.

De 4 à 6 ans : Les services d'EAJE sont fournis par des jardins d'enfants ou des classes d'accueil généralement rattachées à des écoles, 6 heures par jour, pendant l'année scolaire. La fréquentation dans l'année précédant la scolarisation obligatoire (à 6 ans) va de 80.4 % en Australie occidentale jusqu'à 96.3 % dans le Queensland.

Ratios enfants/personnels : Les ratios enfants/personnels dans les centres d'accueil de jour à plein temps sont de 5 pour 1 pour les enfants entre 0 et 2 ans ; de 8 pour 1 pour les enfants entre 2 et 3 ans, et de 10 pour 1 pour les enfants entre 3 et 6 ans (il y a des variations entre les divers États). Le personnel n'est pas nécessairement qualifié (voir ci-dessous). En général, les centres d'accueil de jour à plein temps sont tenus (selon l'État) d'avoir un membre du personnel qualifié pour 20 à 25 enfants.

Personnels et formation

Les personnels de l'EAJE varient suivant les exigences de la réglementation de chaque État et territoire. En général, les services non-scolaires emploient un assortiment de personnels formés (souvent deux ans d'enseignement professionnel) et non formés. Dans le cas de l'accueil familial, il n'est pas exigé de qualification pour les personnels de terrain autre qu'un diplôme de premiers secours. Dans les centres d'accueil de jour à temps complet, la nécessité de minimiser les coûts des personnels pour limiter la hausse des frais a pesé contre l'emploi d'instituteurs, lorsqu'il ne s'agit pas de recrutements exigés par la réglementation en vigueur (voir les taux d'encadrement ci-dessus). Bien qu'ils puissent avoir des heures de présence plus longues, de plus grandes responsabilités, moins de vacances et moins d'heures disponibles que les instituteurs, le statut et la rémunération des personnels dans les services non-scolaires sont de bas niveau. Les taux de roulement sont élevés, et l'on constate des difficultés de recrutement. Les hommes ne sont pour ainsi dire pas représentés dans les services d'accueil (3.3 %) ou dans les services préscolaires (2.3 %).

Dans le préscolaire, un titre d'enseignement est exigé, mais ne correspond pas nécessairement à des compétences dans le domaine de la petite enfance. Un titre d'enseignement exige normalement un grade universitaire correspondant à trois ou quatre ans d'études. Les gouvernements du Commonwealth et des États financent un nombre limité d'heures de formation en cours de service pour les instituteurs et les personnels du secteur non-scolaire, mais les personnels des centres d'accueil font état du manque d'occasions de développement professionnel, dû à la difficulté de bénéficier des congés nécessaires.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions identifiées par l'équipe d'enquêteurs de l'OCDE pour l'Australie parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

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, de l'autorité compétente (le département du gouvernement ou l'organisme administratif compétent), du type d'arrangement considéré et de la perception communautaire. On estime qu'une vision plus claire (en établissant un cadre stratégique) de la politique d'EAJE australienne devrait être élaborée, 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.

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 des personnels d'EAJE sapent la qualité, et peuvent malheureusement faire contrepoids aux investissements que les gouvernements affectent à ce secteur. En outre, notre attention a été appelée sur les moins bonnes conditions de travail subies par les instituteurs et les personnels dans le secteur de la prime enfance, comparées à celles dont bénéficient les autres secteurs de l'éducation.

Formation et statut des personnels d'EAJE : L'équipe de l'OCDE 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 souligne la nécessité d'une formation complète en cours de service du 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 autochtones. La détermination des gouvernements récents à affecter des ressources conséquentes aux programmes éducatifs, économiques et sanitaires prévus en faveur des autochtones est reconnue. La clé du succès des nouveaux programmes en faveur des populations autochtones sera leur approche respectueuse vis-à-vis des questions d'autodétermination, de propriété culturelle et, pour certains d'entre eux, de langue.

Belgique : Communauté flamande

Autorités de tutelle

Dans la Communauté flamande de Belgique, il y a une division claire entre les responsabilités en matière d'éducation et d'accueil. Tous les arrangements concernant l'accueil des enfants doivent être signalés à la *Kind & Gezin*, une agence gouvernementale, publique, dépendant du ministère flamand de la Santé et de l'Aide sociale. *Kind & Gezin* supervise la grande majorité de ces dispositifs et en subventionne un grand nombre. Outre la mise à disposition de places dans les garderies de jour, *Kind & Gezin* est responsable des orientations et de l'inspection de l'accueil assuré hors des écoles. Les autorités locales et les organisations sans but lucratif ont aussi un rôle à jouer dans la mise en place de l'accueil des petits, rôle en partie historique et en partie conforme aux initiatives prises par *Kind & Gezin*.

Le ministère de l'Éducation de la Communauté flamande est responsable des questions scolaires en Flandre et fixe les grands objectifs de l'éducation dans la communauté (l'administration fédérale définit les conditions d'attribution des diplômes, la durée de la scolarité obligatoire et les pensions). Parallèlement, l'autonomie est considérable en ce qui concerne l'organisation des écoles. Cette liberté a été édictée au départ pour garantir le choix religieux. La plupart des écoles et des services éducatifs relèvent de l'une des trois organisations ou réseaux faïtières : l'éducation communautaire officielle, c'est-à-dire non confessionnelle, de la Communauté flamande, qui couvre 13 % des enfants, l'éducation officielle subventionnée organisée par les autorités locales, qui couvre 22 % des enfants, et l'éducation privée subventionnée qui couvre 64 % des enfants.

L'administration fédérale s'occupe des conditions d'attribution minimales des diplômes, du commencement et de la fin de la scolarité obligatoire, des pensions, des avantages fiscaux concernant le coût de la garde des enfants, des congés parentaux et des pauses carrière ou, avec les régions, de la politique de l'emploi.

Développements

La société flamande est devenue de plus en plus multiculturelle, et il y a une prise de conscience croissante au sein de l'opinion des questions d'immigration, de pauvreté et du besoin d'équité. Les niveaux de pauvreté infantine ont été très réduits, et une préoccupation politique majeure est de rendre un accueil normal et une éducation précoce accessibles à tous les enfants qui en ont besoin, quels que soient leur situation familiale, leur milieu socio-économique ou leur origine ethnique. La demande de prestations pour les enfants s'accroît rapidement et des projets de lois soumis au Parlement demandent la création de 10 000 places supplémentaires sur une période de quatre ans. On constate aussi un fort mouvement pour améliorer la qualité de l'accueil, et en particulier pour rendre les structures d'accueil plus orientées vers l'éducation et plus stimulantes pour les nourrissons et les petits enfants. Beaucoup d'efforts sont consacrés à la formation, notamment dans le secteur subventionné.

Dans l'éducation préscolaire, un système universel et bien organisé a été mis en place depuis plusieurs décennies. Il y a une ferme détermination de promouvoir l'équité et la qualité d'un bout à l'autre du système, et des fonds importants sont investis en faveur des enfants d'immigrés et de ceux qui appartiennent à des familles à faible revenu. Une autre orientation politique importante consiste à rapprocher le préprimaire (la *kleuterschool*) et l'école 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 buts minimum (connaissances, intuition, savoir-faire et manières de penser) considérés comme souhaitables et pouvant être atteints par les enfants dans la *kleuterschool*. En même temps, on reconnaît très généralement que le préprimaire a sa spécificité propre qui consiste à développer l'ensemble de la personnalité de l'enfant. Plusieurs occasions de formation en cours de service sont offertes aux instituteurs de la *kleuterschool*, et de nouvelles approches constructives vis-à-vis des questions d'inspection, d'amélioration de la qualité et du contrôle sont mises en place. La capacité de recherche des universités et leur faculté d'amener des instruments de qualité et de nouvelles pédagogies au sein du système constitue également un autre atout.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements du niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.5 % pour l'ensemble de la Belgique.

Taux d'activité : Pour l'ensemble de la Belgique, 82.7 % des femmes âgées de 25 à 34 ans participent au marché du travail, dont 31.5 % à temps partiel.

Congés parentaux : Le système universel de congés maternels rémunérés prévoit des congés de 15 semaines, avec un système partiellement rémunéré de congés parentaux de 3 mois à temps plein et de 6 mois à temps partiel jusqu'à l'âge de 4 ans.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés :* En Flandre, la tradition a été d'apporter un soutien aux enfants handicapés au sein de leurs foyers, mais l'on prend conscience des avantages qu'il y a à intégrer les enfants souffrant d'handicaps légers dans les services de l'EAJE. L'éducation spécialisée est bien financée, bien que souvent séparée des prestations de l'enseignement ordinaire ; b) *Enfants de familles à faible niveau de revenu :* le taux de pauvreté infantile atteint 4.3 % après les mesures de redistribution sociale ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues :* Au moins 5.5 % des enfants viennent de milieux immigrés. Le gouvernement consacre des investissements importants à des programmes destinés à combattre l'exclusion sociale et promouvoir une éducation prioritaire.

Types de services

L'accueil des enfants et leur éducation préscolaire sont caractérisés par un dispositif mixte public/privé, financé par le gouvernement flamand. L'éducation à partir de 2 ans et demi est gratuite, des investissements supplémentaires étant consentis en faveur des écoles orientant leurs efforts vers des zones et des familles à bas revenus et ethniquement minoritaires. Les *kleuterschool* sont gérées par les divers réseaux évoqués ci-dessus, chaque groupe étant financé ou subventionné par le gouvernement.

Dans le secteur de l'accueil subventionné, les parents paient, suivant leur niveau de revenu, en moyenne 28 % des coûts réels et 75.7 % des coûts des services d'accueil familial. Dans les établissements non subventionnés, les parents acquittent la totalité des coûts. Tous les parents bénéficient d'avantages fiscaux qui leur permettent de récupérer ces coûts jusqu'à 80 % de leur montant, ou 450FB par jour (taux de l'an 2000). Ce sont surtout les mères qui travaillent dans les ménages à double revenu qui se prévalent de ces services, ce qui fait que leur utilisation concerne principalement les familles de classe moyenne, bien que les statistiques montrent qu'ils sont aussi fortement utilisés par les familles monoparentales.

De 0 à 1 an : Les soins parentaux et familiaux prédominent au cours de la première année. Il n'est toutefois pas rare de voir des enfants de moins d'un an avoir une place dans les services d'accueil de jour. Du fait que les familles qui ont recours aux structures supervisées par *Kind & Gezin* bénéficient de dégrèvements fiscaux, il est rare qu'elles aient recours aux structures familiales informelles.

De 1 à 3 ans : 29.5 % des enfants sont pris en charge par un accueil familial (18.4 %) et dans des centres d'accueil de jour (11.1 %). Normalement, ces services sont ouverts entre 10 et 12 heures par jour.

De 2 ans et demi à 5 ans : 85 % des enfants à partir de 2 ans et demi sont pris en charge pendant une demi-journée dans des écoles maternelles gratuites. Taux de prise en charge de presque 100 % à 3-4 ans (98.4 % en 1997-98). Les écoles ouvrent tous les jours ouvrables de la semaine (une demi-journée le mercredi) de 8h30 à 15 h 30, avec un accueil postscolaire en cas de besoin.

Ratios enfants/personnels : les ratios enfants/personnels dans les crèches et garderies subventionnées sont de 7 pour 1. Dans la *kleuterschool*, les investissements consentis par le gouvernement pour accroître les effectifs du personnel s'occupant de jeunes enfants a permis de ramener le ratio maximal enfants/personnels à 18 pour 1 (1997-98), mais les nombres peuvent être plus ou moins élevés selon l'époque de l'année.

Personnels et formation : La division entre accueil et éducation se reflète dans le statut et la formation des personnels dans chacun des secteurs. Les personnels des centres d'accueil de jour subventionnés sont généralement des puériculteurs/trices qualifiés (*kinderverzorgster*) qui ont suivi une filière d'apprentissage au cours de leurs études et bénéficient d'une année supplémentaire de spécialisation dans leur domaine. Des bases théoriques solides concernant leur travail futur font parfois défaut. Les prestataires de l'accueil familial dans les structures subventionnées sont sélectionnés par des entretiens et reçoivent une formation sur le terrain de quatre à soixante heures. Ensuite, bien que régulièrement visités et guidés par les superviseurs de la *Kind & Gezin*, ils n'ont que peu accès à une formation complémentaire en cours de service. A l'opposé, une formation intensive en cours de service est fournie aux travailleurs chargés de l'accueil dans les centres pendant leurs horaires officiels de travail.

Dans la *kleuterschool*, les *kleuteronderwijzers(essen)* (instituteurs du préprimaire) sont formés pendant trois ans au niveau tertiaire dans des instituts de formation des instituteurs, parallèlement à des instituteurs destinés à exercer

dans le primaire et les premières années du secondaire. La formation en cours de service est bien développée dans le secteur éducatif, et le ministère de l'Éducation affecte des budgets de formation substantiels au niveau de l'école. Les organisations qui chapeautent le système se trouvent également contraintes par le Décret sur la qualité à s'engager dans des formations en cours de service et à inspecter la qualité.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions identifiées par l'équipe d'enquêteurs de l'OCDE pour la Communauté flamande parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

De meilleurs ratios enfants/personnels dans les toutes premières classes : Traditionnellement, dans la *kleuterschool* (jardin d'enfants), il ne s'est jamais trouvé de garanties de parvenir à des ratios enfants/personnels favorables ou à des groupes d'enfants de dimension satisfaisante pour les enfants au-delà de 30 mois. Depuis septembre 2000, les écoles ont reçu des instructions leur enjoignant d'augmenter de 10 % la pondération des enfants entre 2 ans et demi et 3 ans, et il est prévu d'accroître encore cette pondération au cours des prochaines années.

Coordination de l'accueil et de l'éducation : Une meilleure coordination semble nécessaire entre les systèmes pour promouvoir une politique et un dispositif d'ensemble cohérents. La coopération qui est apparue lors de la visite de l'OCDE constitue à ce sujet un point de départ utile.

Statut et formation des personnels : Plusieurs questions se posent dans ce domaine : a) les barrières qui entravent les mouvements de personnels d'un système à l'autre. Depuis septembre 2000, les écoles préprimaires peuvent recruter des puériculteurs/trices ; b) le statut et la formation pédagogique de relativement bas niveau concernant les travailleurs dans les services d'accueil et les prestataires de l'accueil familial (de meilleures occasions au sein des services sont offertes aux personnels des centres d'accueil publics) ; c) la pénurie de personnels provenant des ethnies minoritaires et la faiblesse de la formation multiculturelle à plusieurs niveaux.

Actions supplémentaires à entreprendre et recherche de l'intégration : Plusieurs projets innovateurs et à financement public (MEQ, OVB et *Zorgverbreding*) s'adressant aux besoins des enfants d'immigrés méritent d'être développés et étendus. Des objectifs de résultat et des instruments de mesure de leur succès concernant les différents groupes devraient également être mis en place afin de pouvoir mesurer l'efficacité des programmes.

Belgique : Communauté française

Autorités de tutelle

Dans la Communauté française de Belgique, il existe une division administrative entre l'éducation et l'accueil, bien qu'ils relèvent l'une et l'autre du ministère de l'Enfance. Le ministre a une compétence absolue pour l'accueil des petits enfants et l'éducation de base (l'école maternelle et le primaire) au sein de la Communauté française. Certaines responsabilités politiques et de financement ont été déléguées aux deux régions, la Wallonie et Bruxelles-Capitale.

Pour les enfants entre 0 et 3 ans, le ministre se repose sur l'ONE (Office de la naissance et de l'enfance), une agence gouvernementale, publique, responsable de la protection et de la santé de la mère et de l'enfant ainsi que de tous les aspects de la politique et des services d'accueil des jeunes enfants. Toutes les structures souhaitant fournir un accueil à 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 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 entre 2 ans et demi et 6 ans. La plupart des écoles et des services éducatifs relèvent de l'une des trois organisations ou réseaux suivants, qui cha-peautent le système : les écoles communautaires françaises (non confessionnelles, couvrant 10 % des enfants) ; le réseau public d'écoles communales (organisées par les communes, au niveau local, couvrant 50 % des enfants) ; et les écoles libres ou privées (y compris catholiques, bénévoles, aidées par l'État) couvrant 40 % des élèves.

Développements

Dans la Communauté française, l'accueil des jeunes enfants et l'école maternelle sont vus comme des instruments puissants pour combattre l'exclusion, et des moyens privilégiés d'intégration d'enfants « à risques » (y compris les enfants d'immigrés) au sein du système éducatif. En même temps, le droit *universel* à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants se trouve souligné, et il est mis en œuvre par l'école maternelle, qui est ouverte à tous les enfants à partir de 2 ans et demi.

Dans le secteur de l'accueil, la volonté d'améliorer la qualité des services a donné naissance à une réforme de la gestion, de la concertation et de la 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, à partir de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'Enfant et des recommandations de l'Union Européenne. L'accent se trouve également mis sur la formation et le développement professionnel. Les occasions de formation offertes sont très nombreuses à être mises à profit, particulièrement à Bruxelles, où la FRAJE, une association de formation régionale, a été très active (voir encadré 3.3 au chapitre 3.2). On s'efforce aussi de créer de nouveaux postes municipaux afin d'assurer la coordination des services préscolaires dans divers milieux.

A l'école maternelle, la volonté d'assurer la qualité a donné naissance à des orientations officielles (*Décret mission*), appelant l'attention sur des objectifs fondamentaux, tels que le développement de la créativité des enfants, l'apprentissage précoce de la lecture, la socialisation, la citoyenneté et le diagnostic précoce des handicaps ou des besoins spéciaux. Des consultations ont lieu pour traduire ces orientations directrices en un programme qui puisse être utilisé par les instituteurs dans toutes les écoles maternelles. La formation en cours de service est, elle aussi, vue comme un instrument privilégié pour améliorer la compréhension et la pratique professionnelle des personnels. Il est prévu de réunir les différents réseaux au sein de sessions communes de formation. L'engagement des chercheurs universitaires vis-à-vis du secteur de la petite enfance est grand, et en collaboration avec les instituteurs et les personnels, ils réalisent sur le terrain de nombreux projets d'action/recherche. Un signe important adressé par le gouvernement au secteur de la prime enfance a été la décision récente de relever les rémunérations des instituteurs préscolaires à un niveau équivalent à celui de leurs collègues de l'école primaire.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau 0 de la CITE en pourcentage du PIB : 0.5 % pour la Belgique dans son ensemble.

Taux d'activité : En Belgique, 82.7 % des femmes âgées de 25 à 34 ans font partie du marché du travail, dont 31.5 % à temps partiel.

Congés parentaux : Le système universel de congés maternels et parentaux rémunérés couvre 15 semaines, avec un congé parental partiellement rémunéré de 3 mois à plein temps ou 6 mois à temps partiel avant l'âge de 4 ans.

Attention prêté aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : En Belgique, la tradition a été d'apporter un soutien aux enfants handicapés au sein de leur foyer, mais l'on prend de plus en plus conscience des avantages qu'il y a à intégrer les enfants souffrant d'handicaps légers dans les services d'EAJE. L'éducation spécialisée est bien financée, bien que souvent séparée des prestations de l'enseignement ordinaire ; b) *Les enfants issus de familles à faibles revenus*. Après redistribution, le seuil de pauvreté des enfants pour la Belgique tout entière est de 4.4 %, mais la situation peut être plus grave dans les quartiers pauvres des grandes villes de la Communauté française ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : Les enfants d'immigrés représentent 12 % de la population scolarisée, et le chiffre atteint 30 % à Bruxelles. Le gouvernement réalise des investissements importants pour combattre l'exclusion sociale et il existe des programmes d'éducation prioritaire.

Types de services

Dans l'accueil comme dans l'éducation, le système se caractérise par un dispositif mixte public/privé. L'éducation est gratuite à partir de 2 ans et demi, des efforts supplémentaires étant consentis en faveur des zones et des familles à bas revenus et ethniquement minoritaires. Dans le secteur de l'accueil, les parents paient pour les services dont ils bénéficient, suivant leurs niveaux de revenus, un montant compris entre 17 et 25 % des coûts réels. Ensuite, ils bénéficient de déductions fiscales pour leur permettre de récupérer ces coûts, jusqu'à 80 % de leur montant ou 345FB par jour. Toujours dans le secteur de l'accueil, les services bénéficient de subventions publiques et sont officiellement supervisés lorsqu'ils sont fournis par des communautés, et seulement supervisés lorsqu'ils sont fournis par des organismes privés, par exemple l'accueil familial privé de jour. Dans le secteur éducatif, les écoles maternelles sont gérées par des réseaux officiels, communautaires et privés (majoritaires dans l'éducation), presque entièrement financés par le gouvernement de la Communauté française.

De 0 à 1 an : Ce sont le plus souvent les parents qui s'occupent des petits enfants bien que de nombreux nourrissons de trois mois révolus fréquentent les crèches publiques. En raison des réglementations et des déductions fiscales en faveur des familles ayant recours aux divers services autorisés, il y a très peu de soins informels, excepté les soins familiaux.

De 1 à 3 ans : 21.5 % des enfants sont pris en charge dans des centres d'accueil et 12 % par un accueil familial pendant toute la journée ou pendant la demi-journée. D'autres services d'accueil sont assurés par les haltes-garderies, etc. et par des nourrices non enregistrées. Normalement, les services autorisés sont ouverts de 10 à 12 heures par jour.

De 2 ans et demi à 5 ans : 85 % des enfants à partir de 30 mois sont pris en charge dans des centres préscolaires gratuits. Taux de prise en charge de presque 100 % à 3-4 ans. Les centres préscolaires ouvrent tous les jours ouvrables de la semaine (une demi-journée le mercredi) de 8h30 à 15h30, avec un accueil postscolaire en cas de besoin.

Ratios enfants/personnels : Dans les services d'accueil, les ratios sont les suivants : dans l'accueil dans des centres (crèches) il y a une puéricultrice pour 7 enfants ; dans l'accueil familial, un adulte pour 3 enfants. Les crèches (de 18 à 48 places) doivent aussi engager une infirmière et une assistante sociale ayant reçu une formation professionnelle, l'une des deux étant généralement la directrice de la crèche. Dans l'école maternelle, le ratio maximal enfants/personnels est de 19 pour 1, mais dans la plupart des cas, il est nettement inférieur. Les puéricultrices sont souvent sollicitées pour assister les instituteurs lorsqu'ils travaillent avec les plus jeunes enfants.

Personnels et formation

La division entre accueil et éducation se reflète dans le statut et la formation des personnels dans chacun des secteurs. Dans le secteur de l'accueil, les puéricultrices qui prennent en charge les enfants ont une formation secondaire, avec quatre ans de formation professionnelle à caractère général, suivie 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 dans le préscolaire. Pour les personnels relevant de l'accueil familial des jeunes enfants ou *maisons d'enfants* (centres pour enfants), il est seulement exigé d'avoir une « expérience satisfaisante », bien que beaucoup de puéricultrices soient en fait employées dans les *maisons d'enfants*. Il existe de nombreuses possibilités de formation en cours de service, tout particulièrement pour les personnels appartenant aux services communautaires à Bruxelles. A l'école maternelle, les instituteurs sont formés pendant trois ans après le secondaire dans l'un des 14 collèges d'enseignement supérieur. La communauté affecte les budgets de formation professionnelle aux écoles qui doivent organiser onze jours de formation par an. Les organisations chapeautant le système doivent également s'engager dans des activités de formation et assurer une inspection de la qualité.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions identifiées par l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour la Communauté française de Belgique parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Compréhension des rôles joués par l'un et l'autre sexe et conciliation du travail et de la vie de famille : Il existe certaines ambiguïtés au sujet des rôles offerts aux femmes – en principe, l'égalité des chances devant le travail mais, dans la pratique, un nombre insuffisant de places d'accueil des enfants à des prix raisonnables, un dispositif de congé parental rémunéré insuffisant et une faible participation des pères. Ces conditions réunies incitent les mères peu instruites à cesser de travailler pour rester chez elles. Les principaux problèmes qui se posent sont : le niveau des prestations de congé parental, la durée des congés, la diversification nécessaire des services financièrement accessibles et des conditions de travail plus souples qui offrent aux pères la possibilité de passer du temps avec leurs enfants.

Compréhension de l'enfance et de son évolution première : La conception de l'enfance dans la Communauté française repose sur une nette division entre l'accueil et l'éducation. Bien que les services demeurent distincts, on adopte actuellement une approche plus unifiée qui pourrait encore être renforcée par une meilleure coordination entre les services, et la diffusion d'une vision psychopédagogique commune de la formation des puéricultrices et des instituteurs/trices. A cet égard, il se peut que la tradition belge de l'école maternelle constitue un facteur d'unification, notamment grâce à l'idée que l'apprentissage précoce se fait surtout par le jeu, la découverte et l'activité propre à l'enfant.

L'organisation cohérente des prestations dispensées après les heures d'école : La situation sur le terrain est peu satisfaisante pour nombre de jeunes enfants pour qui il n'existe pas d'accueil après l'école ou pour qui cet accueil n'est guère mieux qu'une « surveillance » dans les locaux scolaires. Il faut augmenter aussi bien l'offre que la qualité, consulter et aider les parents et les réseaux, et faire des efforts spéciaux en faveur des familles et des enfants défavorisés.

La nécessité de valoriser le rôle social de l'école maternelle. En Belgique, l'école maternelle s'intéresse souvent de très près à l'identification des enfants qui ont besoin d'un soutien scolaire spécial et à l'aide qu'il convient de leur apporter. Cette tradition devrait encore être renforcée, car un diagnostic trop tardif des besoins spéciaux au niveau de l'école primaire conduit souvent à ce que les enfants en difficulté soient placés dans des classes spéciales de l'école primaire, ce qui risque de renforcer encore leur sentiment d'échec. L'ouverture en direction des communautés immigrées que pratiquent nombre d'écoles maternelles doit aussi être largement diffusée et encouragée.

Une plus grande coopération entre les réseaux scolaires et les autorités locales pour faire en sorte que les passages entre la famille, l'accueil extérieur, l'école et les heures hors de l'environnement scolaire deviennent plus faciles pour les enfants.

Danemark

Autorités de tutelle

Au Danemark, les services en faveur des enfants âgés de 0 à 6 ans ont été traditionnellement considérés comme partie intégrante du système de protection sociale. Un objectif majeur aujourd'hui est, en collaboration avec les parents, de soutenir le développement des jeunes enfants et de leur fournir des environnements d'accueil et d'apprentissage pendant que leurs parents travaillent. Le ministère des Affaires sociales a la principale responsabilité en matière de politique nationale concernant les différents et nombreux types de services que demandent les familles, mais la plus grande partie des politiques et des questions opérationnelles a depuis longtemps été décentralisée en direction des autorités locales. Le ministère de l'Éducation a la responsabilité de la politique envers les classes préscolaires (5/6-7 ans) et les SFO (activités de loisirs organisées à l'école). Aux termes de la Loi sur le service social et de la Loi sur la *Folkeskole* (qui couvre l'enseignement primaire et le premier cycle secondaire), ce sont les autorités locales qui définissent les objectifs et le cadre des travaux effectués dans les crèches et garderies et les écoles, et se chargent de leur financement et de leur supervision. Elles établissent fréquemment des départements unifiés, rassemblant l'accueil et l'éducation.

Développements

Malgré les taux de couverture très élevés atteints par les services d'EAJE danois, la demande continue à augmenter. La loi exige qu'une place d'accueil soit fournie aux parents pour chaque enfant dans les trois mois⁵⁶ suivant la demande, mais il existe des listes d'attente dans une dizaine de municipalités. Le défi est relevé grâce à de nouveaux investissements de la part des autorités locales, et l'on espère que des places pour tous les enfants seront bientôt disponibles. Des efforts sont aussi consentis en vue de fournir des places et des programmes appropriés en faveur des enfants à risque, c'est-à-dire les enfants à bas statut socio-économique, les enfants d'immigrés, les enfants issus de familles dysfonctionnelles. Un programme de stimulation à l'apprentissage de la langue danoise est disponible en faveur des enfants bilingues et de leurs familles pendant les années précédant la scolarité obligatoire.

Des développements qualitatifs ont également lieu. La division, traditionnelle au Danemark, entre éducation et accueil se trouve maintenant remise en question, et elle est désormais vue comme une faiblesse à surmonter par la discussion et le partenariat. Le débat est concentré sur la nécessité de développer un ensemble de valeurs communes, de telle sorte que l'EAJE ne soit pas seulement définie en termes de jeu et de développement social, mais aussi « d'activités d'apprentissage dans un environnement chaleureux ». Une nouvelle classe préscolaire (6-7 ans), non obligatoire, a été créée au commencement de la *Folkeskole*, en s'inspirant de cette approche. La coopération et la cohésion entre le système d'accueil de jour (les jardins d'enfants), le système scolaire et les activités de loisirs bénéficient d'une attention particulière de la part du projet *Folkeskole 2000*. Avec l'aide de leurs conseillers pédagogiques, quelques municipalités vont de l'avant avec des plans pour faire de leurs jardins d'enfants et écoles des *centres d'apprentissage* actifs, qui leur permettront de développer leurs propres plans d'apprentissage. En outre, le ministère des Affaires sociales, en collaboration avec l'Association nationale des autorités locales du Danemark, a créé un groupe de travail en 1996 pour améliorer la qualité et développer de nouvelles méthodes pour le travail éducatif dans les jardins d'enfants. D'autres initiatives sont en train d'être considérées, y compris des réformes de la formation des personnels et des lignes directrices des programmes.

56. Après le congé parental et dans les quatre semaines, à condition que les parents aient demandé une place dans les délais fixés par la municipalité.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de type CITE 0 en pourcentage du PIB : 1.1 % (le Rapport de base du Danemark donne un chiffre de 2.37 % pour la totalité de l'EAJE).

Taux d'activité : En 1999, 81.6 % des femmes âgées de 25 à 34 ans travaillaient, dont 24.4 % à temps partiel.

Congés parentaux : Système universel de congé maternel rémunéré, avec une durée de 28 semaines pour les mères + 2 semaines de congé paternel rémunéré à 100 % du niveau salarial (salariés du secteur public et, de plus en plus, du secteur privé). Possibilité de 26 semaines supplémentaires rémunérées à 60 % du niveau de l'allocation de chômage. Dans plusieurs municipalités, les parents revenant à leur travail après 26 semaines ont la garantie de trouver immédiatement une place d'accueil pour leur enfant, mais les parents rencontrent souvent des difficultés à ce niveau.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : L'inclusion des enfants handicapés dans tous les services pour les jeunes enfants et les écoles est habituelle ; b) *Enfants de familles à faible revenu* : le taux de pauvreté infantile atteint 5.1 % après les mesures de redistribution sociale ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : Les immigrants représentent 4.1 % de la population danoise, et l'on estime que les enfants bilingues vont représenter 9 % de tous les élèves en 2001. En février 2000, le gouvernement a publié un plan d'action d'ensemble pour améliorer l'intégration de ces enfants. Il est aujourd'hui obligatoire pour les autorités locales d'offrir des activités de stimulation de l'apprentissage du danois aux enfants bilingues à partir de 4-5/6 ans. Les activités d'apprentissage de la langue prennent, pour l'essentiel, la forme d'un enseignement intensifié du danois au jardin d'enfants et pendant la première année du primaire. Quand les enfants ne fréquentent pas le jardin d'enfants, on peut offrir 15 heures par semaine de sensibilisation à la langue danoise aux familles dans leur propre foyer.

Types de services

Le système repose sur un dispositif public, les services se trouvant supervisés et financés par les autorités locales grâce aux impôts locaux et à des subventions du gouvernement central. Les contributions financières des parents sont plafonnées à 30-33 % des coûts de fonctionnement, les familles pauvres bénéficiant de services gratuits ou à taux réduits. Les principales formes de services offerts sont :

i) Les installations d'accueil de jour (*dagtilbud*) pour les enfants entre 6 mois et 6 ans sont divisées entre : accueil de jour familial (*kommunal dagplæje*), centres d'accueil de jour (crèches, centres à âges intégrés et jardins d'enfants) et installations privées. Dans 70 % des cas, les installations d'accueil sont gérées par des services publics, des collectivités. Aux services publics viennent s'ajouter des installations et des réseaux privés (30 % des services) qui offrent aux parents des options et des choix supplémentaires. Pour bénéficier de subventions municipales, les fournisseurs de services privés doivent travailler en coopération avec les autorités locales et respecter des réglementations et des directives de fonctionnement.

ii) Les classes préscolaires ou jardins d'enfants (*bornehaveklasse*) pour les enfants de 5/6-7 ans (7 ans étant l'âge de scolarisation obligatoire). Les classes préscolaires, animées principalement par un pédagogue, ont lieu à l'école primaire (*Folkeskole*) et elles sont gratuites. L'enseignement dans la classe préscolaire doit être basé sur le développement de l'enfant et le jeu. Près de la moitié de toutes les écoles publiques dispensent désormais un programme appelé « début de scolarité intégrée » dans lequel les élèves des classes préscolaires et ceux des 1^{re} et 2^e classes suivent des cours d'âge intégré. Depuis quelques années, l'orientation vers l'apprentissage de la lecture gagne du terrain dans les classes préscolaires.

iii) Les centres de loisirs et les services de loisirs organisés en milieu scolaire (*fritidshjem* ou services de SFO). Les prestations dispensées hors du milieu scolaire sont payantes, mais elles accueillent une forte majorité des enfants, avec un taux de 81 % pour les 6-9 ans.

De 0 à 1 an : Ce sont les soins parentaux qui prédominent. A partir d'environ 6 mois, seulement un peu plus de 22 % des parents ont recours aux services d'accueil familial enregistrés, et 3 % des bébés sont placés dans des crèches. Les services d'accueil informel en dehors de la famille sont peu utilisés.

De 1 à 3 ans : 68 % des enfants sont à cet âge placés dans des services d'accueil. Les services d'accueil familial prédominent (45 %), particulièrement dans les régions rurales, les services à âges intégrés (14 %) et les crèches (12 %) venant ensuite par ordre de préférence.

De 3 à 5 ans : en moyenne, 88.5 % des enfants de 4 ans sont inscrits, 58 % dans les jardins d'enfants et 33 % dans les centres à âges intégrés. Il existe aussi des programmes d'une durée de 15 heures pour les enfants bilingues qui ne fréquentent pas les crèches.

De 5/6 à 7 ans : 98 % d'inscrits dans la classe préscolaire gratuite de la *Folkeskole*, un accueil complémentaire étant fourni dans les jardins d'enfants et les centres à âges intégrés payants ou les installations de loisirs.

Ratios enfants/personnels : Les ratios enfants/personnels, par adulte à plein temps, étaient les suivants en 1999 : crèches (0 à 3 ans) 3:1 enfants ; jardins d'enfants (3 à 7 ans) 6 ou 7 enfants pour un adulte formé ; services à âges intégrés (0 à 7 ans) 6:1 enfants ; services d'accueil à soins spéciaux 3 enfants pour deux adultes formés ; accueil hors environnement scolaire 9 ou 10 enfants pour un adulte formé.

Personnels et formation

A l'exception des services d'accueil familial, tous les services ont un directeur et un directeur-adjoint, qui doivent tous deux être des éducateurs qualifiés. Les pédagogues (éducateurs sociaux) – qui constituent le personnel de direction dans tous les services, y compris dans le préscolaire – sont formés pendant 3.5 années après le secondaire, dans les Centres d'éducation complémentaire (enseignement supérieur). Les assistants peuvent maintenant bénéficier de cours de formation de 18 mois (enseignement professionnel pour adultes) et il y a de nombreuses occasions de formation en cours de service. Il n'y a pas de formation obligatoire pour les fournisseurs de services d'accueil familial, mais tous ont reçu au moins trois semaines de formation et bénéficient d'une surveillance régulière et de la possibilité d'accéder à des formations en cours de service. Les hommes représentent 8 % des salariés dans les services d'accueil des enfants de 6 mois à 6 ans et 25 % dans l'accueil hors environnement scolaire. Le statut et les conditions de travail des éducateurs sont considérés comme satisfaisants.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions identifiées par l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour le Danemark parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Les différences de mise en œuvre d'une municipalité à l'autre : Au Danemark, les politiques et les directives concernant les enfants sont élaborées au niveau central par plusieurs ministères. Elles sont ensuite interprétées par les 275 municipalités qui fixent leurs propres objectifs en matière d'EAJE. Du fait de l'indépendance des communes, on constate quelquefois une certaine diversité d'approche, de prestations et de qualité. Il peut être nécessaire de demander les avis des ministères pour déterminer les objectifs nationaux de l'éducation préscolaire et savoir comment la réalisation de ces objectifs peut être systématiquement suivie.

La division traditionnelle entre jardin d'enfants et école primaire, entre le « développement » et « l'éducation » : Cette division a pour effet l'absence d'un objectif commun et d'une théorie et d'une méthode éducatives partagées. Au cours des dernières années, on a avancé sur la voie d'une vision unifiée, avec une focalisation nouvelle sur les besoins d'apprentissage des jeunes enfants. Enseignants et pédagogues collaborent étroitement au programme de début de scolarité intégrée pour dispenser une « expérience d'apprentissage dans un environnement solidaire ». Ces efforts devront être renforcés tout en respectant les rythmes des enfants et leur besoin fondamental de camaraderie, de jeu et d'indépendance.

Problèmes de personnels et de formation : Le personnel, la formation, tant initiale qu'en cours de service, sont bien développés au Danemark, mais on s'inquiète des différences de conditions de travail et de la difficulté de passage entre les secteurs de l'accueil et de l'éducation. Le partage de la responsabilité de l'enseignement et des heures de loisirs pourrait permettre d'utiliser plus efficacement les ressources financières et les différentes compétences éducatives du personnel, tout en améliorant pour les enfants la continuité et la souplesse entre les différents services.

Problèmes d'accès : Deux catégories d'enfants ont un accès limité à l'éducation et à l'accueil préscolaires : ce sont les nourrissons de six à neuf mois et les enfants des Nouveaux Danois ou immigrants. Pour les tout petits, l'allongement à un an du congé parental universel peut être une solution à envisager, tout en obligeant les municipalités à inclure la période entre 6 mois et un an dans les places garanties. La deuxième catégorie dont l'accès est insuffisant est celle des enfants d'immigrés qui n'accèdent souvent pas aux services avant l'année du jardin d'enfants. La réaction des pouvoirs publics a consisté à promouvoir les cours de langue, ce qui risque de laisser d'autres questions importantes sans réponse.

États-Unis

Autorités de tutelle

En raison de leur histoire constitutionnelle, de leur taille et de leur diversité, les États-Unis n'ont aucune politique unique et globale de la famille et de l'enfance. L'éducation publique relève principalement de la responsabilité des États. L'administration fédérale joue cependant un rôle important à travers le Congrès qui formule les politiques et les objectifs d'EAJE en se concentrant surtout sur le financement de services en faveur d'enfants considérés « à risque ». La plupart des financements des services sociaux (y compris le programme *Head Start* qui est aussi éducatif) sont gérés par le ministère américain de la Santé et des Services sociaux (DHHS) tandis que le ministère américain de l'Éducation (DOE) a la responsabilité du financement de l'éducation compensatoire et de l'éducation spéciale pour les enfants défavorisés de 3 à 5 ans. En vertu de la « *welfare reform* » (réforme de l'aide sociale) et par l'intermédiaire du *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWORA) de 1996, l'administration a fourni des financements additionnels aux États pour qu'ils développent l'accueil des jeunes enfants, dont on estime qu'il est de nature à inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver du travail⁵⁷. Quatre courants séparés de financement de l'accueil des jeunes enfants ont été réunis pour constituer le *Child Care and Development Fund* (CCDF). Au niveau de chaque État, les décisions sont prises en ce qui concerne le droit aux prestations, l'offre et la disponibilité des services, l'allocation des services et des avantages sociaux, la portée et la qualité des services, y compris les normes de la santé et de la sécurité publiques. Les États ont recours à la loi, à des financements supplémentaires et à la réglementation pour mettre en œuvre les décisions politiques. Au cours de ces dernières décennies, les États ont également assumé un rôle directeur pour développer et mettre en œuvre des services qui précèdent le jardin d'enfants, et des services d'intervention précoce en faveur des jeunes enfants à risque. L'allocation des ressources et les politiques varient fortement d'État en État et au sein même de chaque État. Certains États encouragent la participation des autorités locales et des communautés dans la mise au point des politiques en faveur de la petite enfance par l'intermédiaire de la formation de groupes travaillant sur des projets locaux, en prenant comme critère de financement de l'État l'allocation d'un dollar pour chaque dollar investi dans le développement de ces projets locaux. D'autres États assument la quasi totale responsabilité en matière de budget, de réglementation et de décision politique concernant l'EAJE.

Développements

Des campagnes de sensibilisation, de forts appuis donnés à la cause et une recherche internationale de haute renommée ont aidé à assurer une place à l'EAJE au sein de l'agenda politique aux États-Unis. Il y a eu une augmentation marquée de l'engagement et de l'investissement politiques, à la fois au niveau fédéral et à celui des États, avec une expansion concomitante du financement et de la couverture des services d'EAJE. En particulier, les États ont bénéficié de financements fédéraux pour étendre et améliorer la qualité de l'accueil des jeunes enfants, à travers un accroissement des subventions forfaitaires du CCDF. On s'achemine dans plusieurs États vers l'accès universel aux programmes de jardins d'enfants. Plusieurs initiatives à l'échelle des États, réunissant diverses agences, ont été prises pour promouvoir une coordination et une collaboration entre autorités de l'État et autorités locales, organisations à but non lucratif, entreprises et familles. De même, de nombreuses initiatives ont été prises par les États pour traiter la question de la qualité, et il y a eu des améliorations significatives dans les réglementations en faveur de la formation en cours de service. Des organisations professionnelles, comme la *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC), ont joué un rôle important dans la promotion du perfectionnement volontaire et du développement professionnel pour les personnels travaillant dans le domaine de la prime enfance.

57. La Loi sur l'assistance temporaire aux familles dans le besoin (TANF) exige des adultes qu'ils travaillent pendant deux ans après avoir commencé à percevoir les prestations d'aide. Les États peuvent exempter les parents ayant des enfants de moins d'un an et ne peuvent pénaliser les parents d'enfants de moins de 6 ans si aucune structure d'accueil n'est disponible.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau 0 de la CITE en pourcentage du PIB : 0.4 %. Les chiffres donnés dans le rapport de base des États-Unis amènent à penser que ce pourcentage est nettement moins élevé, notamment en ce qui concerne les investissements publics.

Taux d'activité : En 1999, 76.4 % des femmes âgées de 25 à 34 ans ont travaillé, dont 19 % à temps partiel. 58 % des mères d'un enfant de moins d'un an faisaient partie de la population active (Bureau of Labour Statistics, 2000).

Congés parentaux : La loi de 1993 intitulée *Family and Medical Leave Act (FMLA)* prévoit un congé de 12 semaines avec protection de l'emploi mais sans rémunération, pour les salariées dans des entreprises employant plus de 50 travailleurs, en cas de grossesse, de naissance, de leur propre maladie ou de celle d'un membre de leur famille. 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. Il y a parfois des congés maternels rémunérés en fonction d'accords particuliers d'entreprise.

Attention portée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : La loi fédérale stipule que les centres accueillant des enfants doivent recevoir les enfants handicapés dans « l'environnement le moins restrictif possible ». Suivant les États, l'intégration de ces enfants augmente. 10 % des places de *Head Start* sont prévues à l'intention d'enfants handicapés ; b) *Enfants issus de familles à faible niveau de revenu* : Aux États-Unis, le taux de pauvreté infantile est de 22,4 % après les mesures de redistribution sociale (moyenne de l'OCDE : 11,9 %). En 1997, 40 % des enfants afro-américains, 38 % des Hispaniques et 13 % des enfants blancs non hispaniques de moins de 6 ans vivaient dans la pauvreté (UNICEF, 2000) ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : aux États-Unis, il y a de nombreuses populations ethniques et immigrées : 15 % d'Afro-américains, 15 % d'Hispaniques, 4 % d'Asiatiques ou de personnes originaires de la région Pacifique et 1 % d'Amérindiens.

Types de services

L'EAJE privée organisée dans les centres d'accueil et l'accueil familial de jour (90 % des services totaux – les deux tiers à but non lucratif et un tiers à but lucratif) sont les formes les plus usuelles des services jusqu'à l'âge de 3 ans, laissant ensuite graduellement place à des services de jardins d'enfants à financement public, organisés par les districts scolaires à partir de 4 ans. Les taux de disponibilité des services sont les suivants :

De 0 à 1 an : Environ 20 % des enfants sont gardés à plein temps par les parents, plus de la moitié sont pris en charge par un membre de la famille ou une assistante maternelle à domicile ; 22 % sont dans une structure d'accueil familial privé et 9 % dans des centres, généralement à partir de l'âge de trois mois.

De 2 à 4 ans : Les services se caractérisent par une diminution de la prise en charge par les parents et par des solutions informelles (39 %), et par le recours croissant à la fois à des centres (19 % des enfants âgés de 2 ans et 41 % des enfants âgés de 3 ans sont pris en charge dans des centres) et à des programmes d'éducation préprimaire (48 % des enfants âgés de 3 ans sont inscrits, pour la plupart dans des programmes d'écoles maternelles privées à temps partiel).

De 4 à 6 ans : Plus de 60 % des enfants âgés de 4 ans sont inscrits dans des programmes éducatifs d'écoles maternelles (et de jardins d'enfants). Les États de Géorgie et de New York se sont engagés à fournir une couverture gratuite et universelle à tous les enfants âgés de 4 ans dans des pré-jardins d'enfants publics, fonctionnant à temps partiel. Dans 41 autres États, on trouve quelques formes de pré-jardin d'enfants gratuit pour les enfants âgés de 4 ans, s'étendant parfois aux enfants âgés de 3 ans. Cette forme de service est en train de s'étendre rapidement. Presque tous (90 %) les enfants âgés de 5 ans sont inscrits dans des jardins d'enfants au cours de la première année de scolarité obligatoire (85 % dans le secteur public).

En ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, les familles paient en moyenne une somme correspondant à 60 % des coûts (s'élevant jusqu'à 70-80 % des coûts en dehors du système scolaire), l'administration fédérale versant une contribution équivalant à 25 % des coûts, et les États et les autorités locales une contribution équivalant aux derniers 15 %⁵⁸. Suivant les États, les parents paient en moyenne plus de 3 000 dollars par an pour l'accueil d'un enfant, les familles à bas revenus y consacrant en moyenne 18 % de leurs revenus, et les familles gagnant moins de 1 200 dollars par mois y consacrant 25 % de leurs revenus. Certains coûts peuvent être récupérés grâce à des déductions fiscales fédérales en faveur des parents. Les familles à bas revenus peuvent bénéficier de subventions minorant leurs contributions grâce à la « subvention forfaitaire » du *Child Care Development Fund (CCDF)*. La plupart

58. Les contributions fédérale et des états mentionnées ci-dessus sont principalement en faveur des familles à bas revenus et des enfants considérés comme se trouvant « à risque » ; par exemple dans le cadre de *Head Start*, qui a couvert, en 1998, 700 000 enfants (36 % des enfants éligibles) âgés de 3 et 4 ans.

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 ordinaire, et il existe dans des districts de plus en plus nombreux un service gratuit de pré-jardin d'enfants destiné aux enfants âgés de 4 ans.

Ratios enfants/personnels : La diversité des réglementations des États et celle des normes (simple exigence d'un permis d'exercer ; normes de financement ; normes volontaires d'accréditation et normes d'objectifs) font qu'il est difficile de décrire les ratios enfants/personnels dans l'ensemble des États-Unis. En général, les ratios requis sont de 4 à 6 pour 1 en ce qui concerne les nourrissons ; de 10 à 20 pour 1 en ce qui concerne les jeunes enfants du préscolaire, les enfants âgés de 2 à 3 ans ayant, eux, des ratios compris entre les deux. Cependant, étant donné que ce sont les structures informelles qui sont les plus fréquentes, notamment pour les enfants plus jeunes issus de famille à faible revenu, et que nombre d'États ne sont pas en mesure de procéder à l'inspection régulière des centres et des crèches familiales, il se peut que les ratios enfants/personnels soient nettement plus élevés. En fait, seuls 14 % des centres et 13 % des garderies familiales sont considérées comme étant de bonne qualité.

Personnels et formation

Aux États-Unis, les statuts et les rémunérations des personnels s'occupant des jeunes enfants en dehors du système des écoles publiques sont généralement de bas niveau. Il n'existe pas de système cohérent qui permette d'établir les qualifications des personnels travaillant pour la prime enfance. Les caractéristiques des trois principaux systèmes de services sont les suivantes :

Head Start : Pour élever le niveau de la formation des personnels, *Head Start* a centré ses efforts sur la mise en place et le financement de normes (appelées *Head Start Performance Standards*), et, à partir de 1971, a créé son propre profil professionnel, le *Child Development Associate* (CDA). Le CDA équivaut (suivant les États) à la moitié d'un diplôme professionnel ou associé de niveau tertiaire, préparé en deux ans. Il est très généralement reconnu dans tous les États-Unis et fournit des unités de valeur en vue de l'obtention d'un grade universitaire dans plusieurs États. Le but de *Head Start* (qui est presque atteint) est d'avoir un CDA dans chaque salle de classe, tandis que le Congrès a récemment promulgué une loi exigeant que *Head Start* fasse en sorte que 50 % de ses personnels sur le terrain aient un grade correspondant à deux ans d'études ou à quatre ans d'études post-secondaires en 2003.

Le système de l'école publique : Les instituteurs dans toutes les classes de (pré-)jardins d'enfants doivent être homologués par l'État dans lequel ils travaillent. Cependant, une spécialisation dans les services pour la petite enfance n'est pas requise dans tous les États. L'homologation des instituteurs est basée sur un grade universitaire équivalant à quatre années d'études, et souvent même sur un *Master's degree* (mastère). Cette qualification n'est pas toujours exigée pour travailler dans les écoles privées ni, dans certains États, pour travailler avec de jeunes enfants dans une école publique.

Le système de l'achat de services (purchase-of service) : Le vaste système de *purchase-of service* est composé de centres privés et de foyers d'accueil familial (garderies familiales) qui sont habilités par les agences de services sociaux des États à fournir des programmes à l'intention de l'ensemble de la population. Ces services sont soumis à homologation et au respect de certaines normes de financement, mais les exigences envers les personnels de préservice peuvent être extrêmement modestes ou même inexistantes. Cependant, la plupart des États exigent maintenant un certain nombre d'heures annuelles de formation supplémentaire pour tous les personnels.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour les États-Unis a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

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 terme 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 des personnels : De sérieuses faiblesses caractérisent la formation initiale et continue des personnels à tous les niveaux. En outre, des inquiétudes s'expriment au sujet du recrutement, des rémunérations, des statuts, du maintien en place des personnels 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 des personnels entre les États et au sein de chaque État représente également un défi.

Finlande

Autorités de tutelle

La responsabilité centrale pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants entre 0 et 6 ans revient au ministère de la Santé et des Affaires Sociales, avec l'assistance de son agence de recherche, STAKES. 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 conscients de leur responsabilité éthique. L'Agence nationale pour l'éducation est chargée au premier chef de fixer l'orientation de l'éducation préscolaire pour les enfants de 6 ans.

Développements

En Finlande, le système d'EAJE est un système stable et bien développé, très apprécié par les parents. Il est caractérisé par une grande sensibilité envers les droits de l'enfant et par une préoccupation constamment affirmée en faveur de l'égalité et de l'équité dans tout le système. L'un de ses plus remarquables aspects est le droit subjectif et inconditionnel reconnu à chaque enfant d'y avoir toujours sa place entre sa naissance et l'âge de 7 ans. Ce droit inconditionnel englobe aussi le droit pour les parents de choisir une allocation pour élever leur enfant à domicile plutôt que de le placer dans un centre d'accueil municipal. Les services sont très abordables pour les parents. Une éducation préscolaire gratuite pour les enfants âgés de 6 ans – basée sur le concept « d'éduaccueil », au sein de laquelle l'accueil, l'éducation et l'instruction se trouvent combinés – est entrée dans la réalité depuis août 2000. Il se manifeste un grand engagement, dans les deux ministères concernés, en faveur de cette réforme préscolaire et beaucoup d'efforts ont été consacrés par le Conseil national de l'éducation à formuler un nouveau programme, qui engloberait l'année préscolaire et les deux premières années de l'école primaire. En parallèle, STAKES est sur le point d'élaborer un programme qui doit guider l'organisation et le contenu des programmes d'EAJE. L'EAJE gagne également du terrain en Finlande comme discipline scientifique concrète dans les universités et les écoles d'enseignement technique. Les instituteurs des jardins d'enfants sont très bien formés et reçoivent leur licence d'éducation des jeunes enfants après trois à quatre ans d'études, beaucoup d'entre eux allant jusqu'à obtenir une maîtrise. Les municipalités encouragent et financent la recherche, rassemblant dans des projets de recherches communs des chercheurs universitaires et des personnels des centres d'accueil et du préscolaire. Un nouveau sujet d'attention pour la recherche comme pour les centres d'accueil des jeunes enfants est le contexte plus vaste qui s'offre à une vie d'enfant, tant au niveau de la communauté qu'à celui de la famille. Une plus grande implication des parents est pratiquée, ceux-ci étant considérés non pas comme des clients mais comme des partenaires pédagogiques dignes d'estime.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.4 % (le rapport de base de la Finlande donne un chiffre de 1.43 % du PIB pour la totalité de l'EAJE).

Taux d'activité : En 1999, 70 % des femmes âgées de 25 à 34 ans travaillaient, dont 13 % à temps partiel.

Congés parentaux et congés de garde d'enfant. Système universel de congé maternel de 18 semaines + 26 semaines de congé parental payé de 60 à 70 % du salaire. En outre, un congé paternel à domicile de 3 semaines au maximum peut être pris par les pères au cours du congé de maternité ou parental. De plus, pour les parents qui décident de ne pas confier leurs enfants aux structures d'accueil municipales, on peut prévoir un congé de garde d'enfant d'une durée de trois ans à rémunération fixe, ou un congé de six ans à temps partiel.

Attention prêté aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) Enfants handicapés : L'inclusion des enfants handicapés dans tous les services d'EAJE est habituelle, et ils bénéficient d'une priorité

d'admission dans les services ; b) *Enfants issus de milieux défavorisés* : Le taux de pauvreté infantile est de 4.3 % en Finlande, après les mesures de redistribution sociale ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : À l'exception de la population suédoise (9 %) qui organise sa propre éducation et ses propres services d'accueil en suédois, il n'y a pas de minorités ethniques ou linguistiques en Finlande. Beaucoup d'attention est portée à la petite population indigène Sami (seulement 121 enfants de moins de 7 ans) et beaucoup d'investissements sont faits en sa faveur. Les nouveaux immigrés en provenance de Somalie et d'autres pays ont accès à des programmes d'immersion dans la culture finlandaise et à des cours spéciaux dans les écoles, mais jusqu'à présent les jeunes enfants de ces groupes ne se rendent généralement pas dans les centres d'accueil, compte tenu des coutumes familiales ou parce que les services municipaux actuels ne leur conviennent pas. Les municipalités au sein desquelles il se trouve de petites concentrations d'immigrés, c'est-à-dire à Helsinki et dans les municipalités voisines, ont commencé à prendre des initiatives pour soutenir les familles d'immigrés et à créer des programmes expérimentaux à leur intention.

Types de services

En Finlande, le système d'EAJE est à majorité public avec quelques dispositifs privés. De manière générale, les municipalités fournissent directement des services par l'intermédiaire des centres d'accueil municipaux (*päiväkoti*), des centres d'accueil familial ou des classes préscolaires (formes principales de services), mais elles peuvent également confier ces services à des fournisseurs privés (environ 5 % des services totaux) ou apporter leur soutien à des services bénévoles, par exemple les groupes d'éducation active organisés par l'Église luthérienne. Les groupes d'éducation active et les cercles de famille organisés par les organisations bénévoles et l'Église sont très demandés, car la loi de 1973 sur l'accueil des jeunes enfants ne prévoyait pas l'accueil l'après-midi. Les municipalités sont tenues d'organiser l'accueil des enfants (y compris l'après-midi) pour tous les enfants, mais seuls les enfants de moins de 7 ans ont le droit imprescriptible d'être accueillis. Les parents peuvent aussi demander une allocation d'accueil privé (700 MFI par mois) payée par la municipalité à la garderie ou au centre d'accueil de leur choix.

En Finlande, tout enfant dont l'âge est inférieur à celui de la scolarité obligatoire (7 ans) dispose d'un droit inconditionnel à bénéficier d'un accueil et d'une éducation préscolaires, qui doivent être fournis par les autorités locales dès que les congés parentaux sont terminés. Ce droit est scrupuleusement respecté en Finlande, et les problèmes d'accès ne sont le plus souvent rencontrés que dans les régions rurales isolées où les enfants sont très dispersés. Le caractère abordable des services ne fait pas débat, puisque les parents ne sont obligés de couvrir que 15 % des coûts, le reste étant subventionné par des impôts locaux et nationaux. Les parents ne paient que pour 11 mois par an, bien que les places pour leurs enfants soient également disponibles pendant la période des vacances. Les familles à faible niveau de revenu n'ont rien à payer tandis que la contribution financière parentale la plus élevée ne peut dépasser 1 100 MFI par mois (environ 150 dollars). Les heures de classes préscolaires pour les 6 ans sont gratuites.

De 0 à 1 an : Presque tous les enfants bénéficient de soins parentaux ou de l'accueil familial informel.

De 1 à 3 ans : Environ 24 % des enfants fréquentent les services d'EAJE pendant cette période de leur vie, 54 % au sein de l'accueil familial et 46 % dans des centres d'accueil pour jeunes enfants. Les services sont ouverts de 10 à 12 heures par jour et presque tous les enfants occupent des places à plein temps.

De 3 à 6 ans : 54 % des enfants de cette classe d'âge sont inscrits dans des centres d'accueil pour jeunes enfants et s'y rendent généralement à plein temps, et 12 % à temps partiel.

6 ans : 78 % des enfants suivent actuellement des classes préscolaires, ou bien dans les jardins d'enfants (90 %) ou bien dans les écoles (10 %, mais taux en progression). Les prévisions indiquent qu'environ 90 % de cette classe d'âge (60 000 enfants) participeront à la nouvelle classe préscolaire, avec 18 à 20 heures d'emploi du temps hebdomadaire (700 à 760 heures par an), qui a commencé en août 2000.

Ratios enfants/personnels : Les ratios enfants/personnels sont bas en Finlande dans les centres d'accueil à temps complet, il doit y avoir au moins 1 adulte formé pour 4 enfants de moins de 3 ans ; une puéricultrice ou institutrice de maternelle pour sept enfants au-dessus de 3 ans. Dans l'accueil familial, le ratio est de 4-5 enfants par parent responsable. Dans les services à temps partiel, le ratio est de 13 enfants par puéricultrice ou institutrice de maternelle.

Personnels et formation

Les personnels éducatifs dirigeants des *päiväkoti* sont formés comme pédagogues (éducateurs sociaux) pendant plus de 3 ans après le secondaire (enseignement tertiaire). Les personnels auxiliaires ont une qualification correspondant au deuxième cycle secondaire et sont formés comme assistants de maternelles ou comme infirmiers

en pédiatrie. Les directeurs des centres bénéficient d'une formation complémentaire. Les fournisseurs d'accueil familial ne se voient pas exiger de qualification, mais ils sont bien protégés, et bénéficient des mêmes avantages sociaux que les autres personnels d'EAJE. Actuellement, une formation professionnelle de 40 unités de valeur vient de commencer pour eux.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour la Finlande a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Les effets peut-être négatifs de la prolongation de l'allocation en faveur des soins de l'enfant à domicile : De nombreux enfants, que les décideurs aimeraient voir intégrer le système de bonne heure, restent à domicile. La position de leurs mères sur le marché du travail se trouve affaiblie, et les stéréotypes familiaux se trouvent renforcés.

La faiblesse des services pour les enfants en dehors des heures scolaires : Le droit inconditionnel des enfants à bénéficier d'un accueil de jour n'incluait par l'accueil pendant les heures de l'après-midi. En conséquence, la majorité des municipalités ont exclu l'accueil hors du milieu scolaire de leur liste de responsabilités. Les paroisses (avec des personnels formés) et des organisations bénévoles fournissent souvent un accueil pour l'après-midi, mais le *leadership* et le financement des municipalités seraient nécessaires.

La variabilité des formations en cours de service : L'accès aux possibilités de formation pendant les heures de service dépend essentiellement de l'intérêt manifesté par les municipalités. Une base plus stable pour les besoins de formation doit être trouvée.

La coopération efficace qui s'est établie à l'occasion des récentes réformes des programmes entre le ministère des Affaires sociales et de la Santé/STAKES et le secteur de l'éducation devra se poursuivre.

Prêter plus d'attention à la question du suivi du système d'EAJE et de l'évaluation de la qualité : La loi de 1994 sur les autorités locales a décentralisé une bonne part des responsabilités en matière d'EAJE en faveur des municipalités, généralement avec de bons résultats. Cependant, les autorités nationales et locales pourraient envisager la nécessité d'un système de direction nationale pour orienter les politiques municipales, suivre la qualité et rester en contact avec l'évolution des besoins des enfants finlandais et de leurs familles.

Italie

Autorités de tutelle

La responsabilité des politiques d'EAJE en Italie est partagée entre le ministère de l'Éducation pour la *scuola materna* (école maternelle) s'occupant des enfants entre 3 et 6 ans, et les régions et municipalités pour les *asili nidi* (centres d'accueil pour jeunes enfants) s'occupant des nourrissons et des petits enfants. Une proposition visant à confier la responsabilité de la totalité de la tranche d'âge au ministère de l'Éducation est encore à l'étude au Parlement. Pour le moment, le ministère de l'Éducation est responsable de l'orientation scolaire, de l'inspection de la qualité et de l'évaluation du système de la *scuola materna*, mais ses règlements ne s'appliquent pas nécessairement aux *scuole materne* privées. Au niveau local et en réponse aux demandes des communautés, les municipalités fournissent et de font fonctionner des services, en ayant en partie recours à leur propre financement. La région complète les budgets municipaux en redistribuant la contribution des employeurs de 1 % aux fonds sociaux (consacrée en principe aux nourrissons et aux petits enfants). La région est également responsable du financement des bâtiments et de la formation.

Développements

Bien que ne touchant que 6 % des enfants (d'après les chiffres du recensement de 1991), plusieurs programmes d'EAJE en Italie pour des enfants de moins de 3 ans sont reconnus pour leur qualité exceptionnelle. En raison des divisions de compétences, ces programmes sont le plus souvent régionaux et locaux. Un effort concerté n'a pas encore été effectué par les diverses autorités pour étendre les programmes réussis à l'échelle de toute l'Italie, bien qu'une proportion importante des enfants de la classe d'âge de 1 à 3 ans fasse l'objet d'un accueil en dehors du domicile par des parents ou des « assistantes maternelles » informelles. Quelques initiatives importantes ont été prises, par exemple les échanges entre municipalités jumelées du nord et du sud, dans le but de partager les connaissances et les compétences pour la création et la gestion de projets d'EAJE. Une initiative nationale majeure est la réforme actuellement en cours de la formation des personnels. À l'avenir, les coordinateurs des *asili nidi* devront avoir des titres universitaires correspondant à quatre ans d'études et les autres personnels de contact devront être titulaires d'un diplôme de l'enseignement tertiaire exigeant trois ans d'études.

Les développements dans le domaine des 3-6 ans sont également de grande portée. Ici encore, une réforme de la formation des personnels est en cours : dans le système de *scuola materna*, cette réforme prévoit que les instituteurs devront à l'avenir avoir un grade universitaire. Les taux d'inscription dans les *scuole materne* sont en train de progresser de manière régulière, et l'on arrive au taux massif de participation de près de 90 % pour les enfants âgés de 3 à 6 ans. Le ministère de l'Éducation, les municipalités et les fournisseurs de services privés s'orientent vers une plus grande collaboration. Un nombre croissant de *scuole materne* (52 % mais qui accueillent plus de 57 % des enfants) sont maintenant sous le contrôle de l'État, tout en jouissant d'une gestion plus autonome (Loi Bassanini). Beaucoup de *scuole materne*, financées au départ par l'intermédiaire du projet ASCANIO, ont expérimenté de nouvelles méthodes d'organisation scolaire, de mise en place des programmes et de techniques d'évaluation.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.4 %.

Taux d'activité : En 1999, 63 % des femmes de 25 à 34 ans travaillaient, dont 17.1 % à temps partiel.

Congés parentaux : 5 mois de congé maternel rémunéré à 100 % et 10 mois de congé parental avec 30 % des revenus. Les employeurs sont aussi incités à offrir des horaires souples ou à temps partiel aux parents de jeunes enfants.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : Il est coutumier d'inclure les enfants handicapés dans l'EAJE et les écoles où ils disposent de groupes de dimension réduite et d'instituteurs spécialisés ; b) *Enfants issus de famille à faible revenu* : En Italie, le taux de pauvreté infantile s'élève à 20,5 % après les mesures de redistribution sociale (la moyenne de l'OCDE est de 11,9 %), mais le chiffre national recouvre d'importantes variations régionales ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : Le ministère de la Solidarité sociale a accru ses investissements et ses programmes en faveur des groupes d'immigrés, ceux-ci étant estimés à plus d'un million, avec de nombreux enfants à risque parmi les Marocains, les Albanais et les Rom. Il est signalé que de nombreux enfants d'immigrés se trouvent sur les listes d'attente – en même temps que des enfants italiens – pour entrer dans les *scuole materne* de Rome et d'autres centres urbains importants.

Types de services

Il existe en Italie trois principaux types de services :

i) *L'asilo nido* pour les enfants de moins de 3 ans, qui accueille environ 6 % (en déclin) des enfants de cet âge, et reste ouvert de 8 à 12 heures par jour. La plupart des services se trouvent parrainés et financés par les municipalités, généralement en Italie du nord, où les taux d'activité des femmes et les niveaux des services d'accueil pour jeunes enfants atteignent ceux de l'Europe du nord : par exemple, la ville de Bologne accueille 30 % des enfants âgés de 0 à 3 ans. Les contributions financières exigées des parents varient suivant les municipalités et les capacités de paiement des parents, et elles vont de 90 à 460 euros par mois, ce qui constitue, en moyenne, 12 % du revenu disponible.

ii) La *scuola materna* pour les enfants de 3 à 6 ans, qui compte 95 % des enfants pendant l'année précédant la scolarité obligatoire (6 ans). Près de 57 % des *scuole materne* se trouvent actuellement sous la responsabilité directe du ministère de l'Éducation. Le secteur privé organise et fait fonctionner 29 % des *scuole materne*, dont la plupart sont confessionnelles et financées par les contributions des parents et, dans une certaine mesure, par l'État et les régions. Les municipalités financent et organisent un autre 14 % des services d'éducation préscolaire. La *scuola materna* propose un programme à plein temps, de 8 h 30 à 16 h 30 entre septembre et juin, des services municipaux offrant généralement des programmes d'été. La fréquentation des *scuole materne* d'État et municipales (ces services publics offrant ensemble près de 71 % des services totaux) est gratuite, sauf pour ce qui concerne les repas. Des contributions financières modestes sont exigées dans les *scuole materne* confessionnelles (18 % des services totaux), ces services bénéficiant par ailleurs de quelques fonds régionaux. Les autres fournisseurs privés (près de 11 % des services totaux) peuvent exiger des contributions financières plus importantes, mais de nombreux services privés sont en fait à but non lucratif.

iii) *Les services municipaux intégrés*. Le plus souvent, ces services combinent accueil et éducation, et, tout en étant institutionnellement distincts, sont considérés, pour l'essentiel, comme des services éducatifs pour les enfants de 1 à 6 ans. Les programmes municipaux de la région Émilie Romagne sont parmi les plus connus. Les services municipaux peuvent aussi inclure de nouveaux types de services, caractérisés par des approches intégrées, intergénérationnelles, avec l'inclusion de familles et d'enfants qui normalement n'auraient pas d'occasions d'interagir et de se socialiser avec d'autres.

De 0 à 1 an : la plupart des soins sont parentaux, complétés par l'accueil familial informel.

De 1 à 3 ans : L'on prend soin des enfants de la manière suivante : 27 % de soins parentaux à domicile ; 48 % accueillis par des parents ou « assistantes maternelles » informelles ; 15 % par des nourrices à domicile ; 6 % dans les *asili nidi* (ouverts pendant toute la journée pendant 11 mois de l'année) ; et 2 % respectivement accueillis par les pères et la famille.

De 3 à 6 ans : De 70 à 90 % des enfants (suivant les régions) vont à la *scuola materna* à partir de 3 ans, le taux de couverture nationale atteignant plus de 96 % pour les 5-6 ans.

Ratios enfants/personnels : 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 la *scuola materna* : 20 à 28 enfants par instituteur.

Personnels et formation

En ce moment, des réformes radicales sont mises en place dans le domaine de la formation des personnels (cf. ci-dessus, « Développements »). Dans les *scuole materne*, les instituteurs sont actuellement payés aux mêmes taux que leurs collègues du primaire, et les conditions de travail sont bonnes. L'État leur fournit de nombreuses occasions de formation en cours de service. Les conditions des personnels dans les *nidi* sont beaucoup moins satisfaisantes. Bien qu'ayant souvent reçu une aussi bonne formation, ces personnels sont moins bien payés, ont de

plus longues heures de travail, leur statut est inférieur et ils ont moins d'accès à des formations en cours de service que les instituteurs des *scuole materne*. Les occasions limitées d'avancement peuvent conduire à des taux élevés de rotation des personnels et à une faible volonté de participation aux programmes de perfectionnement professionnel.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour l'Italie a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Conceptions concernant l'enfance et l'éducation de jeunes enfants : En termes d'intervention de l'État, le système en faveur de la prime enfance a été principalement centré, en Italie, sur les 3 à 6 ans. Il est urgent que l'État prenne la responsabilité de répondre aux besoins réels des enfants de moins de 3 ans et de leurs parents. L'allongement récent du congé parental rémunéré représente un grand pas en avant. En aidant davantage les municipalités à développer leurs programmes intégrés, on contribuerait à satisfaire les besoins d'apprentissage et de socialisation des jeunes enfants, même s'ils sont gardés par un parent.

Coordination des administrations et des services : La fragmentation des responsabilités a été depuis longtemps un obstacle à l'efficacité. Il semble de plus en plus nécessaire de mieux coordonner la formulation et la planification de l'action, à la fois verticalement (aux niveaux de l'État, des régions et des municipalités) et horizontalement (à travers les fournisseurs de services étatiques, municipaux et privés). Des projets mieux coordonnés entre les différents partenaires peuvent être utiles, par exemple la création d'un réseau d'experts, pourvu par chacun d'entre eux, pour guider la nouvelle formation des nouveaux enseignants ou d'autres initiatives.

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 serait nécessaire de prévoir un suivi plus efficace du système. Il faudra mettre au point des normes permettant l'évaluation interne et la communication au public de la manière dont sont gérés les ressources et les services. Une plus grande intégration des formations en cours de service des administrateurs et des enseignants des divers réseaux est recommandée.

L'accueil en dehors des heures d'école : Le faible niveau des services fournis en matière d'accueil à financement public après les heures d'école et pour des activités de loisir mérite plus d'attention, notamment dans certaines parties du pays, où les *scuole materne* et les écoles élémentaires non-étatiques ne sont ouvertes que pendant la matinée.

Diffusion de la recherche et des bonnes pratiques : Les spécialistes italiens de l'éducation préscolaire disposent de grandes connaissances au sujet des jeunes enfants et la qualité de nombreux programmes italiens est reconnue dans le monde entier. Mais jusqu'à présent, une grande partie de ce qui a été acquis dans les villes et les écoles italiennes est demeuré sur place, pour le plus grand bien d'un petit nombre d'enfants et de leurs familles. Malgré la fréquence croissante de conférences locales, régionales et nationales organisées pour les instituteurs de *l'asilo nido* et de la *scuola dell'infanzia*, il n'existe toujours pas de système fonctionnant dans tout le pays pour garantir l'accès de tous les enseignants italiens de la petite enfance aux idées et aux innovations qui ont été mises au point en Italie.

Norvège

Autorités de tutelle

En Norvège, la responsabilité de la politique d'EAJE incombe au ministère de l'Enfance et des Affaires familiales (BFD) et, à l'intérieur du ministère, au Département des affaires familiales, de l'accueil des enfants et de l'égalité homme-femme. Le BFD coordonne toutes les questions qui concernent la petite enfance et a constitué un comité interministériel des questions relatives à l'enfance et à la jeunesse qui se réunit régulièrement au niveau des hauts fonctionnaires. Le ministère de l'Éducation, de la Recherche et des Affaires religieuses a la responsabilité des écoles, de l'accueil hors environnement scolaire et de la formation des enseignants en général. Au cours des dernières années, beaucoup de responsabilités ont été transférées aux 19 comtés et aux 435 *kommuner* ou municipalités de Norvège, qui pour la plupart, ont réuni l'école et les services en faveur de la petite enfance au sein d'un seul département. Le gouverneur des comtés administre les subventions de l'État en faveur des *familiebarnehager* (accueil familial de jour), des *barnehager* (jardins d'enfants) et des *apen barnehager* (jardins d'enfants ouverts ou haltes-garderies pour enfants et parents, dirigés par un enseignant préscolaire qualifié). Il existe un cadre national régulateur pour les *barnehager*, le *Barnehager Act* de 1995. Un important Plan-cadre pour les *barnehager* a été élaboré en 1996 ; il fournit aux *barnehager* des lignes directrices concernant les valeurs et les objectifs, les buts des programmes et les approches pédagogiques.

Développements

En Norvège, il existe depuis plusieurs années un système intégré de services pour les enfants de 0 à 6 ans, avec un système bien établi et assez étendu de *barnehage* à financement public. Le système est basé sur une vision bien distincte des enfants, à la fois pris individuellement et comme groupe social, de leur place dans la société et de leur relation avec l'environnement.

Pour 2001, le gouvernement norvégien s'est engagé à accroître le financement des *barnehager*, de manière à éviter l'exclusion de certaines catégories d'enfants en raison des coûts parentaux. En 2005, les subventions gouvernementales couvriront 50 % des coûts, les municipalités en couvriront 30 %, ce qui laissera un maximum de 20 % aux parents. Ces mesures doivent encore être acceptées par les municipalités. En outre, comme l'accès a été jusqu'à maintenant variable selon la localité, une loi a été passée pour obliger toutes les municipalités à assurer l'accès de tous les enfants de moins de 6 ans. D'après les chiffres fournis par le ministère, le plein accès de tous les enfants de plus de 3 ans a été atteint cette année (basé sur un taux de couverture de 80 %, mais ne répondant pas nécessairement à toutes les demandes), le plein accès pour les enfants plus jeunes se trouvant remis à 2003. Des plans pour recruter jusqu'à 20 % de travailleurs de sexe masculin dans les *barnehager* ont été également renouvelés, mais ces buts risquent d'être difficiles à atteindre en utilisant les moyens actuels.

Les questions relevant de la qualité sont également traitées au sein de ces nouvelles initiatives. Un nouveau programme portant sur trois ans a été annoncé pour améliorer la qualité d'ensemble dans le *barnehage*. Une attention particulière sera portée aux enfants présentant des besoins d'éducation spéciaux, le recrutement sera élargi et amélioré, tandis que les parents considérés en tant que consommateurs seront bien plus largement consultés sur leurs besoins et leurs attentes concernant les heures d'ouverture des services et les programmes. Le *barnehage* a un rôle important à jouer en termes d'aide préventive à l'enfance et diverses mesures de soutien seront fournies pour accompagner efficacement les enfants handicapés, les enfants dont les familles ont un faible niveau de revenu et les bilingues.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de catégorie 0 de la CITE en pourcentage du PIB : 0.6 %.

Taux d'activité : en 1999, 81.4 % des femmes âgées de 25 à 34 ans ont travaillé, dont 37.3 % à temps partiel.

Congés parentaux : Système universel de congé maternel pendant 52 semaines avec 80 % des revenus (ou 42 semaines à 100 %). Un congé paternel d'un mois est compris dans cette disposition. Des horaires adaptés sont utilisés pour permettre aux parents de combiner un congé parental partiel avec des heures de travail flexibles.

Attention prêter aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : Inclusion générale des enfants handicapés dans les services, avec un droit d'accès prioritaire. En 1997, près de 2 % des enfants dans les *barnehager* souffraient d'un handicap, et 3 % bénéficiaient d'un soutien additionnel ; b) *Enfants issus de familles à faible revenu* : Le taux de pauvreté infantile après les mesures de redistribution sociale atteint 3.9 % en Norvège ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : la Norvège a 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 totale, avec 28 000 enfants dans les écoles primaires (un peu moins de 6 % de la population scolaire), enregistrés comme enfants parlant des langues maternelles autres que le norvégien. Moins de 40 % de ces enfants fréquentent une *barnehager* dans les plus grandes villes. Le gouvernement a financé l'embauche de travailleurs appartenant aux minorités ethniques dans les *barnehager*, mais surtout comme assistants bilingues plutôt qu'au sein des personnels pédagogiques.

Types de services

47 % des *barnehager* sont dans le secteur public (municipal) et s'occupent de 58 % des enfants utilisant le service. Les *barnehager* privées sont plus nombreuses mais plus petites, et accueillent 42 % des enfants. Les deux reçoivent des subventions du gouvernement couvrant 32 % (secteur public) et 38 % (privé) de leurs coûts. Les municipalités ont également le devoir de fournir des financements, à leurs propres fournisseurs d'accueil comme aux privés, mais souvent manquent à leurs engagements vis-à-vis des privés. Les coûts pour les parents vont de 28 à 45 % des coûts réels (cf. ci-dessus *Développements*), en fonction des municipalités, de leurs revenus et du type d'accueil choisi. Outre les allocations en faveur des familles et des parents isolés (22 % des familles), tous les parents bénéficient de déductions fiscales pour couvrir les coûts de l'accueil et des jardins d'enfants. Les recherches effectuées montrent que les parents à bas revenus paient proportionnellement plus cher une place dans les jardins d'enfants (soit près de 19,5 % de leurs revenus) que les familles à revenus moyens (elles paient 11 %) et surtout les familles à revenus élevés (elles paient environ 8 %). Il y a aussi un système d'avantages en espèces qui subventionne un parent qui s'occupe de son enfant à domicile, ou qui place l'enfant dans un contexte d'EAJE qui ne bénéficie pas de subventions publiques. Le montant de la subvention est presque équivalent à la subvention publique versée par enfant aux jardins d'enfants, soit environ 400 dollars par mois. Il y a en principe suffisamment de places pour tous les enfants de plus de 3 ans dans les *barnehager* subventionnés, car l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à 6 ans a libéré de nombreuses places. Les types de services sont les suivants :

De 0 à 1 an : Les soins sont surtout fournis à domicile par les parents. Seulement 2 % des jeunes enfants sont dans des centres d'accueil extérieurs.

De 1 à 4 ans : Plus de 48 % d'inscriptions. Étant donné le fort taux d'activité des mères, on peut supposer que beaucoup de parents choisissent d'avoir recours à des garderies familiales ou informelles. Le ministère s'est fixé pour but d'assurer la couverture complète (de répondre aux besoins) des enfants de moins de 3 ans d'ici à 2003.

De 4 à 6 ans : Actuellement, il est considéré que l'offre de services répond parfaitement à la demande, avec des inscriptions atteignant 80 % de cette classe d'âge.

Ratios enfants/personnels : Pour les enfants de 0 à 3 ans, le ratio est de 7-9 enfants par puériculteur/trice qualifié(e). Pour les enfants de 3 à 6 ans, le ratio est de 14-18 enfants par instituteur qualifié et pour les enfants fréquentant les crèches familiales, un enseignant qualifié de l'éducation préscolaire doit être disponible pour 30 enfants. En outre, la Loi de 1995 stipule que le nombre et le niveau du personnel doivent être suffisants pour assurer de façon satisfaisante les activités éducatives annoncées dans le Plan-cadre.

Personnels et formations

Les directeurs et les enseignants des jardins d'enfants ont un niveau de formation de 2-3 ans après le secondaire, acquis dans l'un des 17 collèges professionnels d'État ou des deux collèges professionnels chrétiens relevant de l'enseignement supérieur. Près d'un tiers des personnels qualifiés dans les *barnehager* norvégiennes sont des instituteurs d'EAJE, une proportion relativement peu élevée. En outre, en raison des pénuries de recrutement liées au développement de ce système, seulement 80 % ont une qualification formelle. Leur statut, leurs rémunérations et leurs conditions de travail se comparent défavorablement à ceux des instituteurs de l'école primaire. Les assistants, qui constituent la grosse part des personnels, n'ont pas de qualifications particulières, mais avec la réforme de 1994

du deuxième cycle secondaire, les assistants devront avoir à l'avenir le diplôme de « travailleur pour enfants et jeunes », de niveau secondaire. Les hommes représentent 6.6 % des personnels des jardins d'enfants. D'après le plan du ministère pour 1997-2000 il était question de faire passer la proportion des hommes à 20 % à la fin de 2000. Les questions de statut, de rémunérations et de conditions de travail devront être étudiées plus avant pour que ce but puisse être atteint.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour la Norvège a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Questions d'équité et d'accès : Malgré le haut niveau des subventions et de l'intérêt politique, il existe des inégalités à la fois au niveau de l'accès (les services varient suivant les régions et les groupes sociaux) et du financement (les *barnehager* privées reçoivent moins de soutien de la part des municipalités que les publiques). L'engagement pris d'accroître les dépenses gouvernementales et la plus grande attention portée aux enfants qui ont des besoins spéciaux d'éducation (BSE) constituent des contributions importantes à la correction des inégalités d'accès.

Questions concernant la diversité : Au cours des dernières décennies, les questions de diversité se sont posées avec acuité à la société norvégienne. Un système d'EAJE avec un recrutement multi-culturel et une plus grande place faite aux programmes portant sur la tolérance et les pratiques anti-racistes peuvent être formateurs pour les jeunes enfants et inspirer confiance à leurs familles. Un défi est posé pour fournir un cadre de valeur acceptables par les *barnehager* publics et privés, et les familles majoritaires et des minorités.

Questions concernant les personnels : Bien qu'étant convenablement formés, seulement un tiers des personnels dans les *barnehager* norvégiennes sont des instituteurs qualifiés. Leur statut, leurs rémunérations et leurs conditions de travail se comparent défavorablement à ceux des instituteurs des écoles primaires. Les personnels des SFO (activités de loisirs organisées à l'école), un secteur en développement, sont également d'un niveau qui n'est pas satisfaisant, car ils ont reçu peu ou pas de formation. L'intention de parvenir à une meilleure répartition des sexes dans les personnels est louable, et montre une prise de conscience de la nécessité pour l'enfant de disposer d'hommes et de femmes comme modèles de rôles sociaux.

Les effets probablement négatifs du système d'avantages en espèces. L'équipe des examinateurs, tout en reconnaissant les arguments en faveur du choix et de l'équité avancés en sa faveur, attirent l'attention sur d'éventuels effets en aval, tels que l'effet du dispositif sur l'équité et la qualité des prestations. Plutôt que d'encourager plus de parents à assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants, ce système pourrait encourager certains parents à continuer de travailler en plaçant leurs enfants dans des structures informelles et non réglementées. Parallèlement, d'après certaines enquêtes norvégiennes, les parents les plus disposés à percevoir les prestations tout en restant à la maison avec leurs enfants sont les mères célibataires, les mères ayant plusieurs jeunes enfants et/ou des revenus de faible niveau et les familles ne disposant que d'un seul salaire. En somme, les effets positifs de cette mesure coûteuse risquent d'être faibles pour les enfants.

Questions d'évaluation et de suivi : Bien que le ministère rassemble des indicateurs de tendance et des statistiques pertinents et finance toute une série de recherches, le montant des financements publics alloués à la recherche, au développement et à l'évaluation des activités en matière d'EAJE demeure modeste, comparé à la dimension et à l'importance du secteur. La collecte de données pour le système d'EAJE au niveau national, et les responsabilités des acteurs à différents niveaux (État, région, municipalités) devraient être développées.

Pays-Bas

Autorités de tutelle

Aux Pays-Bas, la responsabilité des politiques et des services d'EAJE se trouve partagée entre les autorités nationales, provinciales et locales. Les autorités nationales prennent en charge les tâches qui peuvent être le plus efficacement organisées au niveau national, par exemple la législation, les statuts et les réglementations, développant des cadres d'action politique, formulant des critères et des buts à atteindre d'ordre national, promouvant des innovations, un contrôle national et des évaluations de qualité. Au niveau de l'administration centrale, deux ministères ont des responsabilités majeures envers les jeunes enfants. Le ministère de la Santé, de l'Aide sociale et du Sport (VWS) a la responsabilité du soutien familial, des activités socio-éducatives et du financement et de la supervision de l'accueil des enfants hors domicile. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science (OCenW) est responsable de l'éducation primaire des enfants de 4 à 6 ans (l'école obligatoire commence à 5 ans, mais jusqu'à 6 ans, les enfants restent dans le cycle correspondant aux premières années d'accueil et d'éducation). Outre les différents niveaux d'autorités locales, d'autres corps sociaux sont supposés jouer un rôle dans les prises de décisions et la mise en place des politiques en faveur des jeunes enfants, à savoir les employeurs, les syndicats, les parents, les jeunes et d'autres organisations professionnelles.

Développements

Après une période de décentralisation, le gouvernement néerlandais se dirige maintenant vers la mise en place d'un cadre intégré de services pour les jeunes enfants de 0 à 6 ans, franchissant les lignes habituelles de séparation entre éducation, protection sociale et soins médicaux des jeunes, et œuvrant de concert avec les autorités locales pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'EAJE. Beaucoup de travail a été fait pour renforcer les cadres régulateurs, les régimes de formation et les contrôles de qualité. Les normes nationales et les cibles à atteindre sont en train de devenir bien mieux connus. On prête une attention spéciale aux enfants « à risque » appartenant aux minorités ethniques ou bilingues, en faveur desquels de gros investissements sont effectués par les autorités locales et nationales. Un autre aspect frappant de la politique néerlandaise en faveur des jeunes enfants a été le recours à une phase expérimentale pour tester des programmes novateurs en matière d'EAJE. Nombre de tels programmes sont maintenant devenus la norme pour le plus grand bénéfice des enfants à l'école et hors de l'école. Les gouvernements néerlandais ont aussi réussi à impliquer les employeurs dans le secteur de l'EAJE pour leur faire jouer un rôle majeur dans le financement des services en faveur des jeunes enfants.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.4 %. Le Rapport de base néerlandais et d'autres communications des ministères font état de très importants investissements nouveaux dans l'EAJE, provenant aussi bien de l'administration centrale que des municipalités et spécialement destinés aux enfants « à risque ».

Taux d'activité : En 1999, 78.5 % des femmes de 25 à 34 ans travaillaient, dont 55.7 % à temps partiel.

Congés parentaux : 16 semaines de congé maternel en conservant 100 % des revenus + un congé non payé, partiel (il faut travailler 50 % des heures de travail hebdomadaires normales) jusqu'à six mois. Des politiques de temps de travail propices à la vie familiale ont été mises en place, ainsi que des initiatives visant à mettre de la flexibilité dans la durée et la répartition des heures de travail.

Attention prêter aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés :* Avec une prise de conscience croissante des avantages qu'il y a à intégrer des enfants souffrant de faibles

handicaps au sein de l'EAJE, plus d'enfants sont actuellement intégrés dans les services normaux. Postérieurement, l'éducation spécialisée est bien financée, bien que souvent séparée du reste ; b) *Enfants issus de familles à faibles revenus* : Le taux de pauvreté infantile est de 7.7 % après les mesures de redistribution sociale ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : La population immigrée atteint des niveaux importants aux Pays-Bas : 13 % des enfants entre 0 et 5 ans viennent de milieux ethniquement minoritaires ou bilingues, concentrés surtout dans les grandes villes. Le gouvernement et les autorités locales font des investissements importants en faveur de programmes d'intégration sociale et d'éducation ciblée.

Types de services

Trois « cercles de services » ont été créés autour de l'enfant et de la famille i) *Services à caractère général* pour les jeunes enfants âgés de 0 à 6 ans ; ii) *Interventions* en faveur de familles et d'enfants qui ont besoin d'une attention spéciale, et iii) *Formes spécialisées ou intensives d'aide pour les enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation* (BSE).

Les services de caractère général comprennent l'accueil dans les centres destinés aux enfants de 0 à 4 ans (en général toute la journée ou par demi-journées), les structures d'accueil familiales (pour les plus jeunes) et l'accueil extrascolaire pour les enfants de 4 à 12 ans. Chaque type d'accueil a ses finalités, ses antécédents, son financement et sa structure gouvernementale propres. L'accueil des petits de 0 à 4 ans est fréquenté par près de 20 % des enfants, l'accueil extrascolaire par 5.3 % des enfants, tandis que les places dans les structures familiales représentent à peu près 10 % du volume total de l'accueil des enfants de 0 à 12 ans. Il existe aussi des écoles d'éducation active, (utilisées par plus de 50 % des enfants de 2 à 4 ans) et une éducation préprimaire pour les enfants de 4-6 ans qui a lieu dans la *basisschool* et constitue la première étape (non obligatoire) de l'enseignement primaire (100 % de fréquentation). L'enseignement primaire est gratuit. Les deux tiers des écoles sont à gestion privée, mais toutes bénéficient d'un financement public.

L'éducation préscolaire est privée (à caractère lucratif et non lucratif) mais cofinancée par le secteur public. Bien que les coûts supportés par les parents soient élevés (plus de 40 %), ils sont subventionnés par le gouvernement et les employeurs. Les employeurs sont des parties prenantes d'importance, soit qu'ils établissent leurs propres services d'accueil, soit, plus habituellement, qu'ils achètent ou louent des « places d'entreprise » dans les centres d'accueil. Ces places représentaient, en 1998, environ 50 % de toutes les places d'accueil pour les jeunes enfants entre 0 et 4 ans. Des plafonds de dépenses sont fixés par le ministère de la Santé, de la Protection sociale et du Sport. Suivant leurs revenus, les coûts acquittés par les parents vont de 6 % à 21 % du revenu familial net pour une place à temps complet. Les contributions parentales sont liées à l'utilisation effective des structures d'accueil et certains coûts peuvent être déduits de l'impôt sur le revenu. Le but du gouvernement est de faire financer l'accueil des jeunes enfants de manière égale par les autorités locales, les employeurs et les contributions financières des parents.

Les structures d'accueil des enfants s'adressent de préférence aux familles dont les deux parents travaillent, ce qui se traduit par une tendance nette à l'utilisation des services par les familles de revenu moyen ou élevé plutôt que par les plus pauvres. Malgré le quadruplement du nombre des places au cours des années 90, la demande de places dans les crèches et garderies continue de dépasser l'offre aux Pays-Bas.

Les centres d'éducation active sont la forme d'accueil la plus populaire aux Pays-Bas pour les enfants de 2 à 4 ans. Ils sont habituellement mis à disposition par des organismes privés ayant le statut légal de fondations. Nombre de ces fondations sont indépendantes ; d'autres font partie d'une structure coopérative plus étendue, fréquemment une organisation pour l'accueil des jeunes enfants ou une fondation d'aide sociale à caractère général. Les enfants se rendent habituellement dans les centres d'éducation active deux fois par semaine (ils y restent 2 à 3 heures) pour jouer avec leurs pairs ou participer à un programme d'intervention. Presque tous les services d'éducation active sont subventionnés par les autorités locales, mais des contributions sont également demandées aux parents, souvent en rapport avec leurs revenus. Des efforts spéciaux sont consentis en faveur des enfants à risque (familles à faible revenu, minorités ethniques) dans les centres d'éducation active et les écoles primaires. Outre la *Loi sur le financement de l'éducation en faveur des enfants défavorisés*, des investissements significatifs sont prévus – 100 millions de florins chacune par les autorités centrales et les autorités locales – afin de développer les centres d'éducation active et de fournir des programmes plus intensifs à l'école et hors de l'école.

Ratios enfants/personnels : Les ratios enfants/personnels sont fixés pour chaque classe d'âge. Un chef de groupe qualifié (niveau MBO ou HBO, voir ci-dessous) doit être assigné à quatre enfants entre 0 et 1 an ; à cinq enfants entre 1 et 2 ans ; à six enfants entre 2 et 3 ans ; à huit enfants entre 3 et 4 ans et à dix enfants entre 4 et 12 ans. Les ratios de personnels dans les premières années de l'école de base sont plus élevés, mais ont été récemment réduits à 1 pour 20. Comme de gros investissements sont actuellement réalisés pour améliorer la qualité générale et intégrer plus efficacement les enfants à risque, il est probable que la dimension des classes se trouve encore davantage réduite.

Personnels et formations

Le statut des personnels, presque entièrement de sexe féminin, a été traditionnellement bas, particulièrement dans le secteur de l'accueil et de l'éducation active. Des problèmes aigus de recrutement et des pénuries de personnels sont maintenant imminents, mais des efforts sont faits pour les traiter en accroissant les salaires et en améliorant les conditions de travail. Les employés de l'EAJE au contact des enfants doivent en principe avoir une qualification professionnelle plus élevée, soit un HBO (quatre ans après le secondaire, enseignement supérieur non universitaire) soit un MBO (niveau du deuxième cycle secondaire, qualification de deux-trois ans dans l'enseignement professionnel). Les règles de qualité appliquées à l'accueil des jeunes enfants s'appliquent également à l'accueil hors environnement scolaire et au sein des groupes d'éducation active, y compris en ce qui concerne les qualifications des personnels. Dans le secteur éducatif, les personnels enseignants sont formés pendant quatre ans dans les PABO, ou collèges de formation à l'enseignement primaire (HBO), comme instituteurs polyvalents pouvant s'occuper de tous les enfants entre 4 et 12 ans. Néanmoins, ils se spécialisent dans la tranche d'âge de 4 à 8 ans ou de 5 à 12 ans. Quelles que soient les classes au sein desquelles ils enseignent, tous les instituteurs sont actuellement payés au même tarif.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour les Pays-Bas a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Cohérence et coordination des services : Pendant les premières années de la décentralisation, la coordination et la cohérence du système ont été souvent poussées à la limite en termes de gestion, de catégorisation et de formation des personnels, d'accès équitable et de contrôle de qualité.

Conceptions concernant l'enfance et l'éducation de jeunes enfants : pendant le début des années 90, elles étaient perçues principalement sous l'angle de la protection et de l'accueil. Des progrès sont faits, notamment en ce qui concerne les groupes d'éducation active et les débuts de l'enseignement primaire, où de nombreux programmes éducatifs améliorés entrent en vigueur. Toutefois, la division institutionnelle entre l'accueil et l'éducation demeure, ce qui se traduit par une nette différence de traitement des nourrissons et des enfants du préprimaire.

Plus grand soutien des parents : Le financement des services d'EAJE néerlandais repose lourdement sur les parents, tant en termes de contributions financières que de coûts d'opportunité et de temps voué à l'enfant, un effort incombant en particulier aux mères. Il se peut qu'une réduction des coûts parentaux s'impose, notamment pour encourager une plus grande utilisation des services par les familles à faible revenu. Les coûts parentaux, pourraient encore être réduits grâce à des congés parentaux plus étendus et à l'extension de l'accueil hors environnement scolaire.

Personnels et formation : Les pénuries de personnels, qui sont imminentes, sont dues à toute une combinaison de facteurs, mais dans le secteur de l'accueil, l'incertitude sur les filières de carrière, de mauvaises conditions de travail et des salaires insuffisants sont des questions qui méritent d'être examinées.

Portugal

Autorités de tutelle

Au Portugal, le réseau national d'EAJE est à la fois public et privé, et la responsabilité politique d'ensemble pour les deux se trouve partagée entre deux ministères. Le ministère de l'Éducation est responsable de la qualité pédagogique au sein de toutes les structures, ainsi que du financement des contextes éducatifs des jardins d'enfants pour la tranche d'âge entre 3 et 6 ans. Le ministère du Travail et de la Solidarité est chargé du soutien familial, de la fourniture des activités socio-éducatives et du financement et de la supervision de l'accueil hors domicile des jeunes enfants, pour les enfants âgés de plus de trois mois. Un mouvement vers la décentralisation a récemment eu lieu et beaucoup de décisions et de questions politiques d'un intérêt local sont maintenant décidées par les municipalités, les directions régionales de l'éducation et les centres de sécurité sociale régionaux, qui ont la responsabilité de permettre la mise en place des politiques nationales d'EAJE dans leurs régions. Pour assurer la coordination, un *Bureau pour l'expansion et le développement de l'éducation préscolaire* a été créé en 1996, rassemblant les plus importantes parties prenantes à l'EAJE, y compris l'association nationale des municipalités et les fournisseurs de services à but non lucratif ou bénévoles les plus importants, comme les Institutions Privées de Sécurité Sociale (IPSS). La Loi cadre nationale de 1997 fournit les définitions, les objectifs politiques majeurs, les orientations et les stratégies de mise en œuvre pour l'éducation préscolaire (jardins d'enfants). Bien que la loi voie dans le préscolaire la première étape d'un apprentissage se déroulant sur toute une vie, la responsabilité de la famille vis-à-vis de l'enfant est soulignée.

Développements

Depuis quelques années, le Portugal a effectué de remarquables progrès en matière de formulation politique et de mise en œuvre de l'EAJE. Tout le secteur a été efficacement réformé, et le budget du préscolaire a plus que doublé. Un *Programme gouvernemental pour l'expansion et le développement de l'éducation préscolaire* a été rédigé en 1996, suivi un an plus tard par la Loi cadre de 1997 qui coordonne ce qui était jusque là un ensemble de services pour jeunes enfants extrêmement diversifié, et inclut pour la première fois les enfants âgés de 3 à 6 ans au sein de l'éducation de base. Le programme gouvernemental entendait que l'expansion et le développement de services préscolaires prennent place en coordination avec les institutions municipales, privées et d'aide sociale, le gouvernement central assumant un rôle de guide et de régulateur. La croissance du taux de couverture qui s'en est suivie a été remarquable, allant dans le secteur préscolaire d'un taux de couverture de 57.5 % en 1995 à plus de 72 % en 1999. L'accès gratuit à une séance quotidienne de 5 heures a été maintenant mis en place pour les enfants âgés de 5 ans, et il est prévu pour les enfants âgés de 4 ans dans un avenir proche. Beaucoup d'attention a été prêtée à la formation et au statut des personnels, et les *educadores* portugais doivent maintenant obligatoirement avoir un titre d'enseignement supérieur, représentant 4 ans après le secondaire. Des lignes directrices ont été formulées et publiées en ce qui concerne les programmes, et il y a un intérêt public croissant pour les services en faveur des petits enfants entre 0 et 3 ans.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.2 %.

Taux d'activité : En 1999, 80.3 % des femmes âgées de 25 à 34 ans travaillaient, dont 7.8 % à temps partiel.

Congés parentaux : Système universel de congé maternel de 18 semaines, avec maintien de 100 % des revenus + 6 mois de congé parental non rémunéré pour chaque parent.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) Enfants handicapés : au Portugal, il y a une croissante tendance à l'intégration des enfants handicapés dans toutes les branches

de l'éducation ; b) *Le taux de pauvreté infantile* atteint 24 % après les mesures de redistribution sociale (la moyenne de l'OCDE est de 11.9 %) ; c) Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues : il y a d'assez importantes minorités immigrées, particulièrement centrées autour de Lisbonne, Setúbal et Porto. Plusieurs programmes d'intégration sociale avec une composante éducative ont été parrainés par la Commission supérieure pour les minorités ethniques, les ministères à l'échelon central et les municipalités. Les enfants à risque bénéficient d'une priorité à l'accès dans certains services. Une législation récente attire l'attention sur ces enfants et prévoit des stratégies d'intervention précoce pour répondre à leurs besoins.

Types de services

Les enfants entre 3 mois et 3 ans peuvent aller dans les centres d'accueil pour jeunes enfants (11 % de tous les enfants) ou bénéficier d'un accueil familial (fourni par des nourrices ou des crèches familiales, accueillant ensemble 1.5 % de tous les enfants). Les enfants de 3 à 6 ans vont généralement dans des jardins d'enfants ou *jardins de infância*. Les coûts moyens de l'accueil reviennent pour les parents à près de 11 % d'un salaire familial d'ensemble. En outre, l'État, par l'intermédiaire du ministère du Travail, subventionne fortement des composants essentiels de l'aide aux familles, comme les repas, le contrôle médical, et les activités socioculturelles. Les familles bénéficient également de déductions fiscales en faveur de diverses dépenses pour l'éducation. L'éducation préscolaire est gratuite pour les enfants âgés de 5 ans et va devenir gratuite pour ceux âgés de 4 ans au cours de l'année prochaine.

De 0 à 3 ans : Près de 90 % des enfants restent au sein de leur famille ou reçoivent un accueil informel ; 12 % vont dans divers types de crèches à plein temps ou bénéficient d'un accueil familial.

Pour la tranche d'âge *entre 3 et 6 ans*, les taux d'inscription dans les *jardins de infância* sont les suivants : de 3 à 4 ans, 60 % d'inscrits ; de 4 à 5 ans, 75 % et de 5 à 6 ans, 90 %. Des centres communautaires, des services itinérants et des activités socio-éducatives sont aussi disponibles pour les enfants, mais à petite échelle, dans les régions où il est difficile de faire fonctionner un *jardim de infância*. Les enfants peuvent aussi participer à des activités socio-éducatives en dehors des heures de l'éducation préscolaire, si les parents qui travaillent ont besoin de ce temps supplémentaire. Les *jardins de infância* ouvrent de 5 à 6 heures par jour (suivent les différentes autorités de tutelle). Le ministère de l'Éducation a instauré des directives en matière de programmes pour améliorer les méthodes et le contenu pédagogiques.

Ratios enfants/personnels : les ratios enfants/personnels au sein des *jardins de infância* sont de 15 pour 1 pour les enfants âgés de 3 ans, et de 20 à 25 enfants par instituteur. Dans les crèches, on trouve des ratios qui vont jusqu'à 10 enfants par adulte.

Personnels et formations

Toutes les structures doivent disposer d'un directeur pédagogique, et chaque classe d'un instituteur de jardins d'enfants qualifié (*educador*). Les crèches ont un personnel d'*educadores* (cf. ci-dessous), de puéricultrices et de travailleurs sociaux, qui tous ont des qualifications professionnelles post-secondaires. Ils sont assistés par des travailleurs auxiliaires desquels on n'exige aucune qualification particulière. Dans les *jardins de infância*, les *educadores* ou instituteurs de jardins d'enfants, constituent le personnel de direction. Ils doivent avoir accompli quatre ans d'études et avoir reçu un diplôme universitaire d'éducateurs polyvalents. Les *educadores* sont rémunérés dans les mêmes conditions que les instituteurs des écoles primaires, mais leurs niveaux de rémunération et leurs conditions de travail peuvent se trouver considérablement réduits quand ils travaillent dans des crèches des IPSS, dans le secteur social.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour le Portugal a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

La nécessité de prêter plus d'attention aux enfants de 0 à 3 ans : Dans un contexte où les réseaux familiaux s'affaiblissent, tandis que la garde informelle par les voisins est mise en question, l'intervention publique en faveur de l'éducation des jeunes enfants doit être organisée et considérée comme un service éducatif et social d'intérêt public. L'aide publique indispensable à l'expansion future des crèches et des centres familiaux peut comprendre des composantes relevant de l'éducation, de l'aide aux familles et de l'insertion sociale, tout en respectant les objectifs d'équité entre hommes et femmes et sur le marché du travail.

Cohérence et coordination des services : Dans le domaine de la petite enfance, la tradition de multiples niveaux de prise de décision qui se recoupent tend à faire que la responsabilité se diffuse et à rendre la politique nationale moins efficace. Depuis quelques années, les ministères ont mis au point des cadres d'action plus clairs pour l'ensemble de ce domaine. Les accords au sujet des impératifs structurels des services, des interfaces entre les différents services et le renforcement des processus de suivi pourraient contribuer à rendre le système plus cohérent.

La qualité éducative des services d'éducation préscolaire : Dans bien des cas, les services de l'éducation préscolaire au Portugal se caractérisent par une structure lâche, l'importance donnée aux activités récréatives, et l'orientation vers des objectifs d'accueil et d'action sociale, souvent conformes aux préférences des prestataires. Les nouvelles lignes directrices des programmes, les nouvelles approches de l'inspection et une auto-évaluation appropriée devraient améliorer la focalisation de l'apprentissage et ses résultats. L'organisation de la formation en cours de service entre les secteurs et les différents prestataires pourrait s'avérer utile.

Responsabilité, auto-évaluation et inspection : Un accent plus fort doit être mis par les ministères et les autorités locales sur les obligations contractuelles qu'impose le fait de bénéficier de subventions, comme par exemple devoir présenter des éléments démontrant que l'argent n'a pas été dépensé en vain, évaluer si les cibles que l'on s'est fixé ont été atteintes, mesurer l'impact de ce que l'on a fait, présenter des mesures pour améliorer les résultats. De même, la qualité pourrait être améliorée par des procédures d'auto-évaluation plus systématiques et plus efficaces concernant les structures et les personnels, avec la pondération, le soutien et la validation externes qui sont elles aussi nécessaires.

Enfants ayant des besoins d'éducation spéciaux : Bien que le jardin d'enfants ait toujours eu pour fonction au Portugal d'aider les enfants qui souffrent de difficultés d'apprentissage, leur accès limité aux services a parfois empêché que les besoins spéciaux des enfants soient décelés avant leur entrée dans l'enseignement primaire. Le taux élevé de la pauvreté infantine accroît aussi l'incidence des besoins éducatifs particuliers. La législation récemment adoptée sur l'intervention précoce et la tendance à l'universalisation de l'accès devraient grandement contribuer à remédier à ces points faibles et à renforcer la protection préventive des enfants.

République tchèque

Autorités de tutelle

L'éducation préscolaire est, en République tchèque, presque entièrement un service public. Depuis 1991, les jardins d'enfants (*mateřská škola*) sont devenus une partie intégrante du système éducatif, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et du Sport. Les autorités éducatives régionales et municipales ont cependant des responsabilités accrues, et les centres jouissent d'une grande autonomie. Le financement provient de multiples sources – les autorités régionales en matière scolaire (les rémunérations des instituteurs, les livres et l'équipement), les municipalités (coûts de fonctionnement et investissements infrastructurels) et les contributions financières des parents –, 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. Quelques jardins d'enfants privés ou confessionnels se trouvent maintenant en activité, mais opèrent à une très petite échelle.

En pratique, il n'existe plus de système d'accueil organisé pour les enfants entre 0 et 3 ans. Il n'y a que 67 crèches qui aient survécu à la chute du régime précédent, administrées par le ministère de la Santé. Les anciens emplacements des crèches ont été vendus ou affectés à d'autres desseins.

Développements

Depuis la « révolution de velours » de 1989, la République tchèque a renoué ses liens avec sa longue tradition d'éducation préscolaire. Il s'est produit un accroissement impressionnant de la diversification et la liberté pédagogiques. Une conception de l'éducation fondée sur des connaissances et des normes sociales admises a laissé place à un esprit d'enquête et d'innovation. La décentralisation prend place, et de grands efforts ont été faits pour changer les relations entre les divers partenaires du système éducatif. Il apparaît une nouvelle appréciation de l'enfant comme sujet de droits, qui se reflète dans le double souhait de diminuer les pressions imposées aux les enfants au sein des institutions préscolaires et d'intégrer les enfants présentant des besoins spéciaux. Les approches pédagogiques et les méthodes de travail plus adaptées aux besoins du jeune enfant ont été encouragées, et les routines quotidiennes de travail dans les maternelles ont été assouplies. On fait plus de place au libre jeu et à l'expression créatrice. Des expériences novatrices avec des classes intégrant plusieurs âges sont également courantes.

La décentralisation progresse et de grands efforts ont été faits pour changer les rapports entre les partenaires de l'éducation. L'implication des parents en tant que partenaires égaux a été incommensurablement améliorée, et les hommes ont été invités au sein de ce qui était précédemment le monde féminin de l'enseignement en maternelle (les obligations militaires pourront être remplacées par un service effectué comme assistant dans les maternelles et d'autres établissements ce qui amènera la présence d'hommes jeunes au contact de jeunes enfants, et avec elle un modèle alternatif de rôle social).

Le travail de préparation d'un programme cadre pour la maternelle a commencé. Le nouveau programme incitera les maternelles à offrir des emplois du temps systématiques et appropriés aux jeunes enfants, tout en demeurant assez ouvertes pour permettre l'innovation et l'expérimentation. Le contenu de l'éducation sera développé dans cinq sphères : biologique, psychologique, interpersonnelle, socioculturelle et environnementale. Les compétences à caractère général (personnelles, cognitives et opérationnelles) que les enfants devront acquérir dans les maternelles seront établies en les liant aux comportements et aux connaissances attendues dans le premier cycle de l'école primaire.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau CITE 0 en pourcentage du PIB : 0.5 % (le Rapport de base de la République tchèque donne un chiffre de 1.16 % pour l'ensemble de l'EAE).

Taux d'activité : En 1999, 70.1 % des femmes âgées de 25 à 34 ans ont travaillé, dont 13.3 % à temps partiel.

Congés parentaux : Système universel de congés maternels rémunérés pendant 28 semaines (69 % des revenus) avec un taux fixe ; congé parental de quatre ans, pris quasi exclusivement par les mères.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : Il y a une tendance croissante à l'intégration des enfants handicapés, bien que de nombreux jardins d'enfants et d'écoles spécialisés existent encore, même pour des enfants ne souffrant que de légers handicaps ; b) *Enfants issus de familles à faibles taux de revenu* : le taux de pauvreté infantile atteint 5,9 % après les mesures de redistribution sociale ; des avantages spécifiques et correspondant à leurs besoins estimés sont disponibles pour les familles avec de jeunes enfants ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : Les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire sont les plus graves parmi les Rom. D'autres groupes ethniques, comme les Polonais ou les Allemands, organisent généralement l'éducation dans leur propre langue. La population rom sédentaire représente 0.7 % de la population totale, mais selon des estimations, ce taux pourrait s'élever jusqu'à 2 % de la population totale si les Rom nomades étaient pris en compte. Des taux de chômage extrêmement élevés se trouvent enregistrés au sein de ce groupe, et les niveaux d'éducation sont bas comparés à ceux des Tchèques, parmi lesquels 84 % sont parvenus au niveau du deuxième cycle secondaire. Depuis 1993, le gouvernement a investi dans la mise en place de classes préparatoires en faveur d'enfants de 6-7 ans socialement ou culturellement défavorisés, dont la scolarisation obligatoire a été retardée.

Types de services

Pour l'éducation des jeunes enfants, de 3 à 6 ans, le système est presque entièrement public. Il est maintenant décentralisé, avec beaucoup d'autonomie laissée à chaque centre. Grâce à la baisse des taux de fécondité, un nombre suffisant de places est disponible, sauf dans certaines régions. La contribution financière des parents se trouve plafonnée à 30 % des coûts, et elle est réduite ou non exigée pour les familles dans le besoin. Il y a des mesures de soutien spéciales en faveur des familles et des zones à bas revenus ou ethniquement minoritaires. Malgré tout cela, les familles que l'on peut considérer comme se trouvant le plus dans le besoin sont celles qui ont le moins de chances d'inscrire leurs enfants dans des structures préscolaires.

De 0 à 3 ans : Les enfants appartenant à cette classe d'âge sont quasi exclusivement entre les mains de leurs mères ou confiés à des fournisseurs d'accueil informels.

De 3 à 6 ans : 66,5 % de ces enfants entrent à 3 ans dans des centres préscolaires publics de jour, payants et à plein temps. La proportion atteint 98 % à 5-6 ans. Le taux d'encadrement des enfants de 3 à 6 ans est de 86 %. Les enfants dont les parents sont en congé ont un droit d'accès aux jardins d'enfants de 3 jours par mois. Les jardins d'enfants sont ouverts huit heures par jour ou davantage.

Ratios enfants/personnels : Les ratios enfants/personnels sont en principe de 12 pour 1, mais les classes comprennent souvent jusqu'à 25 enfants confiés à plus d'un enseignant pendant une partie au moins de la journée.

Personnels et formations

Plus de 95 % des instituteurs dans les *materšská škola* ont reçu quatre ans de formation (de 15 à 19 ans) dans l'une des 18 écoles de formation (secondaires, professionnelles) du pays. Un accent particulier est mis sur les compétences en matière d'art, de musique et de sports, des domaines qui ont traditionnellement été estimés importants dans les établissements préscolaires tchèques. Toutes les personnes diplômées sont des femmes, mais elles sont de moins en moins nombreuses à entrer réellement dans la profession. Les salaires sont bas ; ils n'atteignent que 76 % de ceux des instituteurs exerçant dans le primaire, qui eux-mêmes représentent 103 % du salaire moyen national. Une extension des accréditations au moyen de la formation en cours de service n'a pas encore été organisée.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour la République tchèque a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Un débat public informé sur les questions d'équité homme-femme et les politiques destinées aux enfants de moins de 3 ans : Compte tenu de la transformation radicale des orientations survenue au cours des dernières années, le moment semble être venu de rassembler divers groupes de parties prenantes, y compris les parents, pour entreprendre un débat public au sujet des besoins des très jeunes enfants, des femmes et des parents dans la société tchèque moderne. Il

semble bien que si cette question n'était pas attentivement traitée, la République tchèque risquerait d'être confrontée à une grave pénurie de services d'EAJE pour la génération future de parents et d'enfants, avec des effets potentiels sur l'accès des femmes à l'emploi et sur les taux de fécondité.

Améliorer l'accès au jardin d'enfants, notamment pour les enfants et les familles qui ont besoin d'un soutien spécial : Malgré l'amélioration sensible des contacts avec les parents et les familles, les groupes en position de faiblesse sociale ou culturelle continuent d'avoir de grandes difficultés à faire confiance aux jardins d'enfants municipaux ou à nouer des relations étroites avec leur personnel. Il s'ensuit que les enfants issus de ces catégories sont sous-représentés dans les jardins d'enfants. La méthode appliquée dans les classes préparatoires qui consiste à faire appel à du personnel d'appoint appartenant à la Communauté rom pour être étendue aux jardins d'enfants pour accueillir les enfants roms et leurs parents dans un environnement éducatif. Il faudrait aussi renforcer la formation en cours de service donnée aux enseignants pour les habituer à travailler avec des familles à faible revenu ou appartenant aux minorités ethniques. De plus, la coordination entre les autorités locales et nationales qui sont responsables de la santé, des services sociaux et de l'éducation est particulièrement importante pour servir les enfants et les familles qui ont besoin d'un soutien spécial organisé de façon globale et holistique.

Aborder les conditions de travail et la formation initiale et en cours de service du personnel : Un domaine qui mérite l'attention est celui du recrutement et de la rétention du personnel, notamment le vieillissement du personnel en exercice et le fait que bien des jeunes femmes qui ont terminé leur formation d'institutrices de l'éducation préscolaire hésitent à s'engager dans la carrière de puéricultrice. Il faudra améliorer les rémunérations, mais aussi relever le statut de la profession. Une autre difficulté concerne le manque d'hommes exerçant ce métier. Quelques-uns de ces problèmes professionnels peuvent être résolus en faisant passer la formation initiale au niveau du tertiaire, bien qu'il faille veiller à préserver l'accent mis sur les compétences pratiques qui forment une grande part de la formation actuelle. Si les impératifs de la formation du personnel nouveau sont relevés, il faut aussi définir les mécanismes permettant de valoriser la formation des enseignants qui exercent déjà. Il semble aussi nécessaire de prévoir une formation supplémentaire en cours de service pour travailler avec les parents et favoriser une étroite coopération entre le jardin d'enfants et le foyer.

La nécessité d'accroître la recherche menée au niveau national : À la lumière des futures tendances sociales et économiques, il faut plus de recherches sur les besoins des familles et des enfants en République tchèque pour fournir aux décideurs une information sérieuse. Il importe aussi de définir les insuffisances actuelles des données et les besoins futurs de l'éducation préscolaire, et d'encourager la collecte actuelle de données sur les modalités publiques et privées de l'EAJE. Le ministère de l'Éducation souhaitera sans doute renforcer la capacité de recherche sur l'éducation préscolaire en finançant la création d'un réseau national pour aider la recherche et l'évaluation dans ce domaine.

Royaume-Uni (Angleterre)⁵⁹

Autorités de tutelle

En Angleterre, historiquement, la responsabilité de la politique d'EAJE a été répartie entre les autorités nationale et locales. Les services en faveur des enfants depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 3 ans étaient du ressort du ministère de la Sécurité sociale, alors que le ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE) avait la responsabilité des enfants entre 3 et 5 ans. Dans un effort visant à mieux articuler les politiques, et pour surmonter la division entre éducation et accueil, la mise en œuvre des politiques et les propositions concernant les résultats à atteindre ont été confiées au ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE). De plus, une nouvelle Unité pour l'enfance a été récemment mise en place au niveau du cabinet du ministre pour coordonner le travail des principaux ministères en faveur des enfants.

Développements

Depuis 1997, le gouvernement a lancé un effort sans précédent pour accroître les investissements en faveur des familles et des jeunes enfants, et pour mettre en œuvre un plan d'action de grande portée qui va étendre et réformer le système d'accueil et d'éducation des premières années. En mai 1998, une Stratégie nationale pour l'accueil des enfants (*National Childcare Strategy*) a été annoncée ; elle devait être mise en place par des Partenariats pour l'accueil et le développement des jeunes enfants (*Early Years Development and Childcare Partnerships*, EYDC), implantés localement et travaillant de concert avec les autorités locales chargées des services sociaux et de l'éducation (voir encadré 3.7 dans le chapitre 3). Des financements spéciaux en faveur des régions désavantagées ont été débloqués par l'intermédiaire de l'initiative *Sure Start*). Un programme pilote intitulé *Early Excellence Centre* a été créé en 1997 pour mettre à l'épreuve les approches intégrées en matière d'accueil et d'éducation. En 2000, des directives appelées *Curriculum Guidelines for the Foundation Stage* (3-5 ans) ont été publiées, pour aider les praticiens à voir comment leur travail contribue à la réalisation des objectifs de l'éducation préscolaire. Une déduction fiscale en faveur de l'accueil de jeunes enfants (*Childcare Tax Credit*, CTC) en faveur de parents qui travaillent au minimum 16 heures par semaine a également été instituée à l'intention des familles à bas revenus⁶⁰. L'*Office for Standards in Education* (OFSTED, Bureau des normes de l'enseignement) va formuler des normes nationales pour assurer que tous les enfants puissent bénéficier d'un service de bonne qualité et que les fournisseurs soient bien informés des normes qu'ils doivent respecter. L'accumulation de ces initiatives est déjà en train de changer radicalement le tableau des services en faveur de la petite enfance. Il est estimé que 1.6 million de nouvelles places d'accueil auront été créées en 2004, et que 80 000 travailleurs supplémentaires pour l'accueil des jeunes enfants seront recrutés. En outre, il est maintenant exigé des autorités éducatives locales qu'elles fournissent une place dans l'éducation préscolaire (d'une durée de deux heures et demie par jour) à tous les enfants âgés de 4 ans dès 2001 (but déjà atteint) et aux enfants âgés de 3 à 4 ans en septembre 2004. Pour 80 % de ces nouvelles places, les services seront assurés par des groupes d'éducation active, et des fournisseurs bénévoles et privés.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau 0 de la CITE en pourcentage du PIB : 0.4 %.

Taux d'activité : En 1999, 75.1 % des femmes âgées de 25 à 34 ans ont travaillé, dont 35.8 % à temps partiel.

59. L'examen de l'OCDE porte sur l'Angleterre, mais l'équipe des examinateurs s'est aussi rendue en Écosse dont l'approche vis-à-vis de l'éducation préscolaire est quelque peu différente. Vous pouvez consulter la Note par pays du Royaume-Uni pour avoir plus de détails sur l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles.

60. La CTC peut rapporter jusqu'à 70 livres par semaine (près de 100 dollars) ou s'élever jusqu'à un maximum de 70 % des coûts de l'inscription annuelle au service d'accueil.

Congés parentaux : Système universel de congé maternel pendant 18 semaines + droit à 22 semaines supplémentaires non rémunérées + droit à 4 semaines non rémunérées chaque année jusqu'à ce que l'enfant ait 5 ans. Une extension supplémentaire du congé parental est envisagée.

Attention prêter aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés* : La reconnaissance croissante des avantages de l'intégration des enfants handicapés dans le système normal a conduit à l'accroissement de leur inclusion dans les services d'EAJE. Récemment, le gouvernement a annoncé une augmentation conséquente des investissements en faveur de ces enfants ; b) *Enfants issus de famille à faible revenu* : Le taux de pauvreté infantile après les mesures de redistribution sociale est de 19.8 % (moyenne de l'OCDE : 11.9 %). Environ 23 % des enfants de moins de 6 ans sont élevés par un parent isolé ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues* : les minorités ethniques constituent 6 % de la population britannique (tout particulièrement à Londres et dans les West Midlands où cette proportion peut s'élever jusqu'à 15 %). Sachant que les recherches indiquent que les enfants d'immigrés ont de mauvais résultats scolaires, les politiques pour empêcher la discrimination et le racisme ont été renforcées, et des investissements très significatifs ont été consentis dans le cadre du programme *Sure Start* afin de soutenir les familles défavorisées et leurs enfants de 0 à 4 ans.

Types de services

Comparés à ceux de la plupart des autres pays européens, les services d'EAJE partent, au Royaume-Uni, d'un niveau bas. En général, les enfants de 0 à 3 ans dont les parents travaillent sont pris en charge par des « nourrices » privées, des groupes d'éducation active et des crèches de jour. Jusqu'à l'instauration récente du *Childcare Tax Credit*, les enfants utilisant ces services ne bénéficiaient pas de financements publics, sauf s'ils se qualifiaient pour des services spéciaux ou étaient considérés comme étant sérieusement à risque. De 3 à 4 ans, presque tous les enfants fréquentent des groupes d'éducation active ou des jardins d'enfants. Tous les enfants âgés de 4 ans sont accueillis dans des classes d'accueil primaire, à financement public (en majorité) ou dans des écoles maternelles organisées le plus souvent pas les autorités locales. Tous les enfants âgés de 5 ans sont, eux, dans des classes primaires et d'accueil. Les prestations sont les suivantes :

De 0 à 1 an : Presque tous les enfants sont pris en charge par leurs parents ou, informellement, par des membres de la famille et des nourrices.

De 1 à 3 ans : La prestation d'accueil est surtout privée, par exemple par des nourrices ou dans des crèches de jour. Les statistiques de recours aux services en équivalent plein temps ne sont pas disponibles. 20 % des enfants âgés de 2 ans participent à des groupes d'éducation active, parmi lesquels les deux tiers sont offerts par des associations confessionnelles ou bénévoles, et un tiers par des personnes ou agences privées.

De 3 à 4 ans : Près de 90 % des enfants participent à telle ou telle forme de programme d'éducation préscolaire. 55 % des enfants âgés de 3 ans participent à un groupe d'éducation active et 29 % de cette même tranche d'âge sont dans des jardins d'enfants ou des écoles maternelles, généralement 2.5 heures par jour.

De 4 à 5 ans (l'éducation obligatoire commence à 5 ans) : Tous les enfants ont une place garantie dans les services d'éducation préscolaire. Les autorités éducatives locales fournissent actuellement 59 % des places de l'éducation préscolaire pour les enfants âgés de 3 et 4 ans, principalement par l'intermédiaire de classes ou des écoles maternelles (2,5 heures quotidiennes pendant l'année scolaire) et de classes d'accueil pour les enfants de 4 ans (6,5 heures quotidiennes, de 9 h à 15 h 30, pendant l'année scolaire). Le secteur privé (généralement des sociétés ou des trusts de plusieurs sociétés) fournissent environ 30 % des places dans des écoles indépendantes et payantes, tandis que des agences communautaires et bénévoles fournissent un 9 % supplémentaire, non lucratif.

Ratios enfants/personnels : Les ratios officiels sont de 4 pour 1 dans les groupes occasionnels et les écoles spéciales ; de 4 pour 1 et au delà dans les crèches des autorités locales, suivant l'âge de l'enfant ; de 8 pour 1 dans les crèches de jour privées, les groupes d'éducation active d'éducation active et les maternelles ; de 10 pour 1 dans les maternelles qui ont des instituteurs et des puéricultrices bien formés ; de 13 pour 1 dans les classes de maternelle et les unités pour jeunes enfants ; de 30 pour 1 (mais en pratique beaucoup moins) dans les classes d'accueil.

Personnels et formations

Il existe une division importante entre les niveaux de formation des personnels de l'accueil précoce (de 0 à 4 ans) et de ceux de l'éducation précoce (4 à 5 ans). 20 % seulement du personnel d'accueil, notamment dans les groupes occasionnels et les crèches de jour, ont une qualification universitaire ou tertiaire. En fait, dans leur majorité, les travailleurs des services d'accueil – et les assistants de classe dans les classes d'accueil – n'ont pas de formation formelle, à l'exception de quelques heures exigées par un petit nombre d'autorités locales. Dans l'ensemble, les personnels de l'éducation préscolaire ont des conditions de travail qui laissent à désirer, perçoivent

des rémunérations nettement inférieures au salaire moyen, et travaillent de longues heures sans avoir accès à la formation ou au soutien. Le gouvernement a pris conscience du problème et a instauré un salaire national minimal qui a amélioré la situation salariale et tente d'apporter un peu de cohérence à l'extrême diversité des méthodes de recrutement et des dispositifs de formation. Les instituteurs du secteur éducatif sont mieux rémunérés et protégés. Ils ont une qualification sanctionnée par quatre ans d'études universitaires ou de formation des maîtres, avec une spécialisation dans l'éducation des jeunes enfants.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions que l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour le Royaume-Uni a identifiées parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Tout progrès exige un financement : Au Royaume-Uni, les prestations ont commencé d'un niveau très bas. Elles bénéficient actuellement d'un financement important et d'une réforme radicale des orientations, de la coordination et de la planification. Ces réformes devront être bien financées au cours des années à venir, si l'on veut que les progrès se poursuivent et qu'un système d'EAJE national stable soit établi.

Questions de coordination : La *National Childcare Strategy* de 1998 et la création au niveau local de partenariats intitulés *Early Years Development and Childcare (EYDC) Partnerships* ont déjà sensiblement amélioré la coordination. La clé pour continuer à avancer est un fort soutien du gouvernement aux partenariats d'EYDC, qui ont non seulement le potentiel de rassembler divers services et publics au niveau local, mais aussi de surmonter la division institutionnelle entre accueil et éducation.

Aller vers un accès à plein temps pour les enfants : L'accès actuel à l'éducation préscolaire pour les enfants de moins de 4 ans se fait à temps partiel (2,5 heures par jour) et il faut chercher à savoir si le temps disponible suffit à traiter les besoins linguistiques, sociaux et émotionnels de beaucoup d'enfants, et notamment des enfants issus des minorités ethniques et des familles à faible niveau de revenu. On met au point des projets pilotes qui assureront une éducation à temps partiel complétée par un accueil à temps complet. Ces projets pilotes, ainsi que le programme *Early Excellence Centre* et d'autres initiatives locales, permettront d'y voir plus clair sur la manière d'assurer des prestations couvrant la totalité de la journée.

Le recrutement, la formation et le statut des personnels : Le soin apporté au recrutement et la formation des personnels conditionne la mise en place d'un système acceptable d'éducation et d'accueil préscolaire. Il est indispensable d'améliorer les niveaux de formation dans tout le système et, dans l'intérêt du maintien des personnels, il faut aussi améliorer le niveau des rémunérations et les conditions de travail. Accroître le recrutement de personnels issus des minorités ethniques reste également une priorité.

Création d'un régime de garantie de la qualité et de l'inspection, qui respecte la diversité : Les difficultés auxquelles sont confrontés les enfants – dont beaucoup viennent de milieux défavorisés – pour se conformer si jeunes aux demandes nationales de la scolarité n'ont pas toujours été reconnues. Une plus grande attention est aujourd'hui accordée à cette question. On s'accorde à reconnaître que l'on ne peut définir des résultats et des compétences réalistes qu'après avoir pris en compte le contexte, l'étape du développement des jeunes enfants et leurs besoins.

Nécessité d'accroître le soutien aux familles qui travaillent : Par exemple, grâce aux congés parentaux, aux horaires de travail flexibles. Comme nous l'avons vu, de sérieux investissements sont faits en faveur des familles les plus pauvres, pour les aider à trouver du travail et à accéder aux services destinés à la petite enfance. On envisage aussi de prolonger encore le congé parental. Ces orientations, de même que des modalités de travail plus favorables aux familles, devront être encouragées en cherchant tout particulièrement à contribuer à l'égalité des chances des femmes dans la vie professionnelle.

Suède

Autorités de tutelle

En Suède, toutes les responsabilités pour les services en faveur des jeunes enfants de 7 ans sont placées sous une autorité unique. La responsabilité de la politique centrale, des objectifs, des lignes directrices et du cadre financier de l'EAJE revient uniquement au ministère suédois de l'Éducation et de la Science. Les distinctions entre accueil et jardins d'enfants ont été effacées par la Loi sur l'école de 1998, qui définit tous les services en faveur des jeunes enfants âgés de 1 à 6 ans de « préscolaire » et ceux en faveur des jeunes enfants âgés de 5/6 à 7 ans de « classe préscolaire ». L'âge de scolarisation obligatoire est de 7 ans. Comme la décision prise quelques années auparavant de placer tout le secteur sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, cette loi indique – et renforce – un changement majeur de conception, en Suède, concernant les services en faveur de la prime enfance. La Loi sur l'École transfère aussi des responsabilités majeures aux municipalités. Elles ont le devoir de fournir suffisamment de centres et de places dans le préscolaire et pour les loisirs, de contrôler la qualité des services d'EAJE et de fournir des ressources suffisantes. L'Agence nationale pour l'éducation est responsable de l'évaluation générale, de la collecte de données, du développement et de la supervision de l'EAJE aux niveaux central et régional.

Développements

En Suède, plusieurs événements de grande portée se sont produits au cours de ces dernières années. Outre que tout le secteur a été transféré au sein de la sphère de l'éducation, le système a été très étendu et réformé. Le droit pour chaque enfant de disposer d'une place « dans des limites raisonnables » (ce qui a été défini par au maximum dans les trois mois) a maintenant été concrètement mis en place dans presque toutes les municipalités. Un projet de loi prévoyant un préscolaire universel et gratuit pour les enfants âgés de 5 ans a été préparé et, si un projet de loi soumis au Parlement est adopté, il sera étendu à tous les enfants âgés de 4 ans. Pour des enfants originaires de milieux bilingues, une séance gratuite de trois heures est disponible tous les matins à partir de l'âge de 3 ans. Le fait que des contributions financières très variables se trouvaient exigées des parents suivant les municipalités, ce qui parfois empêchait ceux qui ne disposaient que de faibles revenus d'avoir recours à ces services, a aussi été contré dans le projet de loi, qui introduit une contribution fixe de bas niveau. La perte de revenu qui va s'ensuivre pour les municipalités sera compensée par l'administration centrale. Beaucoup d'efforts ont aussi été faits pour améliorer la qualité, particulièrement pour les enfants plus âgés. Un *programme pour le préscolaire* a été élaboré en 1997-1998, liant celui-ci aux programmes pour les écoles primaire et secondaire, et fournissant une vision commune des connaissances, du développement et de l'apprentissage. Du point de vue de l'État suédois, il établit les valeurs fondatrices du préscolaire, et les tâches, buts et lignes directrices pour les activités préscolaires. Les moyens par lesquels ces buts devraient être atteints ne sont pas indiqués. La coopération entre la classe préscolaire, l'école et le centre d'accueil après les heures scolaires se trouve soulignée. Une nouvelle proposition vise à étendre de six mois supplémentaires la formation précédant le service des *pédagogues*, le personnel de pointe dans le préscolaire, pour permettre une formation psychopédagogique commune avec les instituteurs et les *pédagogues* des services de loisirs.

Contexte

Dépenses consacrées aux établissements de niveau 0 de la CITE en pourcentage du PIB : 0.6 % (le rapport de base de la Suède donne un chiffre de 2 % du PIB pour les dépenses d'EAJE).

Taux d'activité : En 1999, 81.5 % des femmes âgées de 25 à 34 ans ont travaillé, dont 32.1 % à temps partiel.

Congés parentaux : 360 jours rémunérés à 80 % du salaire pendant un an et 60 couronnes suédoises par jour pendant 90 jours. Une allocation de grossesse de 80 % du salaire est en outre versée aux futures mères qui travaillent et

ne peuvent plus exercer leur activité de 60 à 11 jours avant la naissance. Les pères bénéficient d'un congé paternel non transférable de 30 jours, ainsi que d'un congé parental temporaire de dix jours à l'occasion de la naissance d'un enfant.

Attention prêtée aux enfants ayant des besoins spéciaux d'éducation avant le début de la scolarité obligatoire : a) *Enfants handicapés :* Les enfants présentant un handicap ou des difficultés psycho-sociales ont un droit prioritaire d'accès dans les services et sont bien intégrés ; b) *Enfants issus de familles à faible niveau de revenu :* le taux de pauvreté infantile est de 2.4 %, le plus bas de tous les pays de l'OCDE ; c) *Enfants appartenant aux minorités ethniques et bilingues :* On estime à 18 % la population immigrée de la première ou deuxième génération ; par exemple, 40 000 enfants réfugiés âgés de 1 à 6 ans ont bénéficié du droit d'asile entre 1990 et 1995. Le gouvernement a dégagé des fonds pour pouvoir fournir une séance d'accueil quotidienne de trois heures en faveur des enfants bilingues à partir de l'âge de 3 ans.

Types de services

Aux termes de la loi, tous les enfants de 1 à 12 ans ont droit à l'accueil, aussi longtemps que leurs parents travaillent ou étudient. La plupart des prestations de l'éducation préscolaire est assurée directement par les municipalités dans des crèches, mais l'accueil familial assuré par les municipalités couvre 12 % des enfants, notamment dans les zones rurales. Il existe aussi des structures d'accueil privées assurées par les coopératives de parents ou de travailleurs, les églises, les entreprises et d'autres fournisseurs qui accueillent 13 % des enfants. Exception faite des cotisations versées par les parents, les prestations privées sont financées par les municipalités et doivent, par contrat, répondre aux exigences de base des prestations publiques, mais sans être obligées de suivre les directives du Programme de l'éducation préscolaire. À l'heure actuelle, les parents peuvent consacrer de 2 % à 20 % de leur revenu à l'accueil des enfants, en fonction de leurs revenus et des droits perçus par les municipalités. Pour réduire les disparités entre municipalités et fournir un plus grand soutien aux familles comprenant de jeunes enfants, une proposition de loi a été soumise au Parlement prévoyant des services préscolaires gratuits pour tous les enfants à partir de l'âge de 4 ans. Les coûts supplémentaires seraient plafonnés à respectivement 3 %, 2 % et 1 % des revenus pour les premier, deuxième et troisième enfants. Les taux d'inscription sont les suivants :

De 0 à 1 an : Presque tous les enfants font l'objet de soins à domicile par l'un des parents (en général la mère) au cours du congé parental. En général, les enfants commencent à fréquenter les crèches et garderies vers 15-18 mois.

De 1 à 6 ans : 64 % des enfants utilisent les services préscolaires, et 11 % supplémentaires bénéficient de l'accueil familial.

De 6 à 7 ans : 91 % des enfants fréquentent la classe préscolaire, alors que 7 % d'autres enfants sont déjà inscrits à l'école obligatoire.

De 6 à 9 ans : 65 % des enfants de 6 à 9 ans sont inscrits dans des centres de loisirs. En outre, il existe aussi des services préscolaires ouverts qui offrent un service aux enfants et aux familles (souvent issus de familles à bas revenus, immigrés) pour quelques heures chaque jour. Dans les régions rurales, certaines de ces garderies d'enfants sont en voie d'être transformées en centres de récréation familiale. L'agence nationale pour l'Éducation est en train de préparer des lignes directrices pour l'orientation de ces centres et de cet accueil familiaux.

Ratios enfants/personnels : Il n'existe pas de ratios nationaux officiels, mais le suivi des ratios réellement pratiqué est obligatoire et permanent. Dans les centres préscolaires, le ratio moyen actuel est de 5 à 6 enfants par adulte. Dans la classe préscolaire, le ratio moyen pratiqué est de 13 enfants par adulte.

Personnels et formation

98 % des personnels dans les centres préscolaires suédois sont formés pour travailler avec des enfants. Chaque centre doit avoir un directeur, avec une qualification de pédagogue ou relevant d'un enseignement universitaire. Les pédagogues ou instituteurs préscolaires constituent 60 % des personnels dans les services préscolaires. Comme les pédagogues des services de loisirs, ils doivent être titulaires d'un diplôme équivalent à trois ans (bientôt trois ans et demi) d'études dans un collège d'enseignement supérieur ou une université. Les pédagogues sont assistés par des assistants maternels (38 % des personnels) qui à l'heure actuelle, ont suivi une formation professionnelle du niveau du deuxième cycle secondaire, sur « l'accueil des enfants ». Certains parmi les personnels les plus âgés n'ont pas de qualification formelle, mais l'échelle des carrières actuelle offre plusieurs filières d'entrée pour les puériculteurs/trices qui désirent recevoir une formation supérieure afin d'atteindre le statut de pédagogues. Les fournisseurs de soins familiaux (crèches familiales) ne se voient pas exiger de qualification, mais 72 % ont soit un certificat de puériculture, soit ont bénéficié d'une formation (50 à 100 heures de cours obligatoires) de la

part de leurs employeurs municipaux. L'Agence nationale pour l'éducation recommande actuellement des formations équivalant à celles des puériculteurs/trices des services d'accueil. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les personnels des services de loisirs sont aussi très bien formés. Les formations en cours de service sont bien développées pour les jardins d'enfants organisés dans les centres et pour les personnels des centres de loisirs, mais moins bien pour les personnels des services de l'accueil familial (gardiens d'enfants à domicile). Approximativement 5 % des personnels du préscolaire sont des hommes, 60 % sont des pédagogues et 35 % des puériculteurs/trices diplômés.

Questions politiques soulevées par l'OCDE

Parmi les questions qui ont été identifiées par l'équipe des examinateurs de l'OCDE pour la Suède parce qu'elles appellent une attention politique particulière, on peut citer :

Questions d'accès : Tous les enfants de 1 à 12 ans ont droit à l'accueil à condition que leurs parents travaillent ou fassent des études. Cela signifie en fait que les enfants dont les parents sont au chômage (et souvent immigrés) ou sont en congé parental peuvent ne pas avoir accès aux services. En 1997, 59 000 de ces enfants n'étaient pas inscrits. On critique donc de plus en plus les conditions d'accès dont on estime qu'elles limitent le droit de l'enfant à l'éducation et à l'accueil préscolaires et exercent une discrimination à l'encontre d'enfants et de familles qui ont sans doute le plus grand besoin des services éducatifs et sociaux. Plusieurs mesures destinées à corriger certaines inégalités potentielles de l'accès ont été prises, tant au niveau national qu'au niveau des municipalités, notamment le projet de loi visant à fournir l'accès universel et gratuit à la demi-journée de tous les services préscolaires pour les enfants de 4 et 5 ans. Le prix forfaitaire des services devrait aussi grandement améliorer l'accès des enfants issus de familles à faible revenu.

Questions de qualité : Par suite du haut niveau de décentralisation de la Suède, les municipalités sont pleinement responsables de leurs dépenses d'EAJE. La plupart des conseils municipaux considèrent que les services organisés à l'intention des enfants sont prioritaires, mais il en est qui ont choisi de garder des niveaux moins exigeants sur le plan de la qualité, et notamment du recrutement, de la diversité des services, de la réduction des cotisations demandées aux familles à faible revenu, etc. C'est ce qui s'est notamment passé au cours de la crise économique du début des années 90 quand, par exemple, les ratios enfants/personnel ont augmenté, la formation en cours de service du personnel d'EAJE a été réduite et plusieurs haltes-garderies et centres familiaux polyvalents fermés. En somme, les services « non essentiels » qui sont souvent fréquentés par les familles qui participent le moins, ont été réduits. Le Conseil national de l'éducation cherche actuellement à mettre les municipalités d'accord au sujet des finalités de l'éducation et de l'accueil préscolaires, et publiera des lignes directrices pour les services qui ne sont pas couverts par le programme national, c'est-à-dire, les crèches familiales, les écoles maternelles ouvertes et les activités de loisirs ouvertes.

L'accueil familial (crèches familiales) accueille 12 % au moins des enfants suédois. Bien que ces structures ne soient pas en mesure d'offrir la diversité et la qualité des prestations fournies par le personnel hautement qualifié d'une maternelle urbaine, elles ne doivent pas être considérées simplement comme un service complémentaire d'urgence. Elles constituent souvent un service essentiel pour les familles urbaines plus traditionnelles et pour les familles isolées des zones rurales. En somme, les réseaux des crèches familiales de jour forment une partie intégrante du système et doivent disposer d'investissements, de soutiens de suivi et de formation suffisants. Même dans les municipalités qui investissent dans le service, le suivi de l'accueil familial et la formation proposée n'ont pas toujours été cohérents.

Questions de recherche : La Suède pratique depuis longtemps une recherche sur la petite enfance. L'équipe des examinateurs de l'OCDE a recommandé que d'autres recherches soient faites sur nombre de questions qui pourraient être d'un grand intérêt pour la communauté internationale, et qu'elles soient diffusées à cette fin. La recherche sur la continuité entre la classe préscolaire et les écoles pourrait être particulièrement pertinente, de même que l'information relative à la transformation de l'école, à l'utilisation des locaux et aux rapports entre les ratios et la qualité. La conceptualisation et la méthode de collecte des données sur l'EAJE constituent un autre aspect du système suédois qui mérite sans doute l'intérêt international et la dissémination.

Annexe 2

Tableaux statistiques

Données des figures

Données de la figure 2.1. Évolution des taux d'emploi¹ pour les 25-34 ans, 1980-99

	Femmes		Hommes	
	1980	1999	1980	1999
Australie	49.8	63.9	91.7	85.4
Belgique	57.9 ^a	74.8	88.5 ^a	87.3
République tchèque	66.7 ^b	60.4	94.1 ^b	90.4
Danemark	78.4 ^a	76.8	85.5 ^a	89.0
Finlande	78.4	69.8	89.2	83.9
Italie	49.5 ^a	50.5	90.7 ^a	77.8
Pays-Bas	59.0 ^c	75.3 ^d	90.1 ^c	92.0 ^d
Norvège	61.5	78.7	88.6	88.8
Portugal	57.8	75.6	91.8	89.6
Suède	79.5	75.2	93.4	82.4
Royaume-Uni	64.8 ^c	71.0	89.5 ^c	87.7
États-Unis	60.7	73.0	88.8	89.9
Autriche		74.0 ^d		89.1 ^d
Canada	58.1	73.7	89.2	84.6
France	63.5	65.4	93.6	82.3
Allemagne	57.9	69.2	89.2	85.1
Grèce	40.6 ^a	55.1 ^d	90.1 ^a	87.3 ^d
Hongrie	55.0 ^e	58.1	81.7 ^e	83.1
Islande	72.7 ^f	80.2	92.9 ^f	94.0
Irlande	34.0 ^g	71.5	85.5 ^g	88.7
Japon	47.3	59.4	95.2	91.9
Corée	35.3	47.7	90.5	82.3
Luxembourg	52.5 ^a	68.3	95.9 ^a	91.9
Mexique	37.6 ^f	43.8	94.8 ^f	94.7
Nouvelle-Zélande	57.1 ^c	63.7	85.6 ^c	84.9
Pologne	60.6 ^e	63.3	83.3 ^e	81.9
Espagne	32.4	54.1	85.7	80.8
Suisse ^h	69.9 ^f	75.0	96.5 ^f	95.6
Turquie	32.9 ^c	30.4	90.7 ^c	88.1

1. Proportion emploi/population.

a. 1983.

b. 1993.

c. 1990.

d. 1998.

e. 1992.

f. 1991.

g. 1981.

h. 25-39 ans.

Sources: Pour tous les pays sauf l'Italie, Base de données des statistiques de la population active de l'OCDE ; les données pour l'Italie proviennent d'EUROSTAT.

Données de la figure 2.2. **Temps de travail hebdomadaire moyen des femmes et hommes occupés ayant un enfant de moins de 3 ans, dans certains pays, 1997**

	Femmes	Hommes
Autriche	33.4	41.2
Belgique	32.6	40.9
Finlande	36.8	42.1
France	34.0	41.5
Allemagne	30.6	41.9
Grèce	37.4	45.5
Irlande	32.9	45.6
Italie	34.0	41.6
Pays-Bas	20.7	40.7
Portugal	38.2	44.1
Espagne	36.2	42.5
Royaume-Uni	26.0	46.6

Source : Données de l'Enquête européenne sur la population active de 1997, mentionnées par Moss et Deven (1999).

Données de la figure 2.3. **Évolution de la fréquence des taux d'emplois à temps partiel¹ pour les 25-34 ans, 1990-99**

	Temps partiel			
	1990		1999	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Australie	4.0	37.7	7.3	34.1
Belgique	1.9	27.2	4.2	31.5
République tchèque	0.9 ^a	16.3 ^a	0.8	13.3
Danemark	5.3	27.1	6.0	24.4
Finlande	3.9	11.0	5.6	14.4
Italie	2.3	9.6	3.9	17.1
Pays-Bas	8.2	52.5	8.7	54.2
Norvège	5.1	41.6	7.5	37.3
Portugal	1.3	5.3	2.5	7.8
Suède	5.2	39.4	7.4	32.1
Royaume-Uni	1.3	38.6	3.8	35.8
États-Unis	4.9	19.5	4.9	19.0
Autriche	3.1 ^b	25.8 ^b	4.1 ^c	30.2 ^c
Canada	4.1	20.5	5.6	21.4
France	2.7	20.4	5.4	27.7
Allemagne	3.3	30.9	5.6	30.3
Grèce	1.7	6.5	3.1 ^c	10.2 ^c
Hongrie	2.1 ^b	7.8 ^b	2.3	8.5
Islande ^e	6.0 ^d	50.3 ^d	7.9	44.5
Irlande	2.4	12.0	3.3	18.8
Japon	8.0 ^e	30.4 ^e	7.9	30.0
Luxembourg	0.5	12.6	1.1	19.6
Mexique	16.2 ^d	38.6 ^d	7.9	30.8
Nouvelle-Zélande	3.0	34.4	6.1	30.8
Pologne	4.3 ^f	8.7 ^f	3.8	10.9
Espagne	1.2	9.3	3.2	15.9
Turquie	9.2	34.6	15.2	45.2

1. Emplois à temps partiel / Emplois totaux.

a. 1993.

b. 1995.

c. 1998.

d. 1991.

e. 1997.

f. 1992.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi à plein temps et temps partiel selon les définitions nationales.

Données de la figure 2.4. **Hommes et femmes occupés travaillant par roulement, de nuit, le samedi ou le dimanche, 1997 (%)**

		Employés effectuant des roulements		Employés travaillant la nuit		Employés travaillant le dimanche	
		Habituellement	Quelquefois	Habituellement	Quelquefois	Habituellement	Quelquefois
Autriche	Femmes	13.6	3.5	5.8	6.5	14.5	10.6
	Hommes	16.1	4.8	10.8	11.6	14.2	14.5
Belgique	Femmes	10.5	2.1	3.0	5.5	9.5	13.7
	Hommes	15.4	2.6	5.9	12.2	9.2	16.9
Danemark	Femmes	6.4	1.2	6.6	4.1	21.8	12.3
	Hommes	7.9	1.5	9.0	8.6	18.5	21.1
Finlande	Femmes	22.2	--	7.4	8.0	17.3	8.6
	Hommes	16.7	--	10.6	12.6	20.6	10.8
France	Femmes	6.0	--	2.1	5.7	8.3	17.4
	Hommes	9.3	--	5.2	16.3	8.8	23.2
Allemagne	Femmes	8.6	0.8	4.5	3.2	11.3	8.3
	Hommes	12.1	1.2	8.7	7.2	11.3	13.4
Grèce	Femmes	6.1	3.1	2.3	6.6	11.5	16.6
	Hommes	8.7	3.9	4.4	13.1	15.0	20.1
Irlande	Femmes	9.6	3.9	5.1	8.5	12.4	16.5
	Hommes	9.8	3.9	6.8	18.1	20.1	19.4
Italie	Femmes	13.0	2.8	3.3	4.6	7.6	11.2
	Hommes	15.0	3.9	6.3	9.7	8.8	15.4
Luxembourg	Femmes	7.0	..	(1.9)	5.3	7.8	12.0
	Hommes	13.4	(1.0)	4.1	12.2	7.3	16.5
Pays-Bas	Femmes	6.4	0.4	1.8	7.7	15.9	7.9
	Hommes	8.5	0.5	2.5	9.6	14.6	10.5
Portugal	Femmes	4.9	(0.2)	0.4	..	13.1	1.3
	Hommes	7.4	0.3	1.1	..	15.2	2.3
Espagne	Femmes	4.3	0.7	2.9	4.1	15.4	3.0
	Hommes	6.5	0.9	5.4	7.0	15.8	3.6
Suède	Femmes	26.7	1.6	5.9	3.4	18.9	15.6
	Hommes	16.4	1.7	7.7	8.7	13.2	22.7
Royaume-Uni	Femmes	12.1	2.5	4.8	9.6	12.3	21.8
	Hommes	14.9	3.9	7.4	21.8	13.4	35.6

-- Nul ou non disponible.

.. Non nul mais peu fiable.

() Données peu fiables en raison de la petite taille de l'échantillon.

Source : Enquête d'EUROSTAT sur la population active (1997).

Données de la figure 2.5. **Situation de l'emploi des femmes ayant un enfant de moins de 6 ans selon leur niveau de formation, dans certains pays, 1997 (%)**

	Élevé		Moyen		Bas	
	Temps partiel	Plein temps	Temps partiel	Plein temps	Temps partiel	Plein temps
Autriche	30	54	31	38	19	33
Belgique	29	56	28	41	18	20
Finlande	5	68	9	49	5	33
France	24	52	22	35	15	21
Allemagne	29	35	47	24	15	12
Grèce	5	69	4	40	4	27
Irlande	15	53	14	36	13	14
Italie	12	67	10	47	6	21
Pays-Bas	68	8	54	6	32	4
Portugal	2	92	4	73	8	54
Espagne	8	57	8	35	7	20
Royaume-Uni	12	34	39	17	30	12

Source : Données de l'Enquête européenne sur la population active de 1997, mentionnées par Moss et Deven (1999).

Données de la figure 2.6. **Taux de pauvreté infantile relative¹**
avant et après impôts et transferts, années 90

		Avant impôts et transferts	Après impôts et transferts
Australie	1996-97	28.1	12.6
Belgique	1992	17.8	4.4
République Tchèque	1996	m	5.9
Danemark	1992	17.4	5.1
Finlande	1995	16.4	4.3
Italie	1995	24.6	20.5
Pas-Bas	1994	16.0	7.7
Norvège	1995	15.9	3.9
Suède	1995	23.4	2.6
Royaume-Uni	1995	36.1	19.8
États-Unis	1997	26.7	22.4
Canada	1994	24.6	15.5
France	1994	28.7	7.9
Allemagne	1994	16.8	10.7
Grèce	1994		12.3
Hongrie	1994	38.1	10.3
Irlande	1997		16.8
Japon	1992		12.2
Luxembourg	1994	22.2	4.5
Mexique	1994		26.2
Nouvelle-Zélande	1995	44.4	15.4
Espagne	1990	21.4	12.3
Turquie	1994		19.7

m : données manquantes.

1. Comprend des ménages ayant un revenu inférieur à 50 % de la médiane nationale.

Source : UNICEF (2000).

Données de la figure 3.2. **Taux nets de scolarisation par âge dans l'enseignement pré-primaire¹**
et primaire, 1999 (%)

	Taux de scolarisation dans le pré-primaire				Taux de scolarisation dans le primaire			
	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans
Australie	26.3	41.1	12.9	0.8	0.0	1.6	68.8	100.4
Belgique	98.0	98.8	97.6	4.6	0.0	0.0	1.3	94.2
République tchèque	46.5	81.9	92.5	46.5	0.0	0.0	0.0	53.5
Danemark	66.8	90.9	94.2	96.2	0.0	0.0	0.0	4.5
Finlande	32.4	40.0	47.5	70.7	0.0	0.0	0.0	0.9
Italie	95.4	100.5	97.6	0.0	0.0	0.0	0.5	100.4
Pays-Bas	0.1	98.0	99.1	0.1	0.0	0.0	0.9	99.8
Norvège	70.0	77.3	80.5	0.8	0.0	0.0	0.0	99.7
Portugal	55.7	68.0	73.6	3.3	0.0	0.0	0.0	100.8
Suède	64.4	69.2	74.5	104.0	0.0	0.0	0.0	5.9
Royaume-Uni	52.0	94.6	0.2	0.0	0.0	0.0	99.5	99.3
États-Unis	35.2	59.0	73.8	12.2	0.0	0.0	4.9	85.6

1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés (voir texte).

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2001).

Données de la figure 3.4. **Dépenses publiques pour l'éducation pré-primaire¹**
en pourcentage du PIB, 1998

	Dépenses publiques (hors subventions)
Australie	0.03
Autriche	0.47
Belgique	0.45
Belgique (Com. flam.)	0.44
Canada	0.23
République tchèque	0.45
Danemark	0.86
Finlande	0.40
France	0.66
Allemagne	0.36
Hongrie	0.69
Islande	0.31
Irlande	0.00
Italie	0.42
Japon	0.09
Corée	0.04
Mexique	0.32
Pays-Bas	0.36
Nouvelle-Zélande	0.21
Norvège	0.58
Pologne	0.52
Portugal	0.24
Espagne	0.34
Suède	0.59
Suisse	0.20
Turquie	0.01
Royaume-Uni	0.42
États-Unis	0.36

1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation (2001).

Données de la figure 3.5. **Dépenses par élève (en dollars EU convertis à l'aide des PPA) au titre des établissements publics et privés par niveau d'enseignement (calculs fondés sur les équivalents plein-temps), 1998**

	Enseignement pré-primaire ¹	Enseignement primaire
Australie	m	3 981
Belgique ²	1 601	2 123
République tchèque	2 098	1 565
Danemark	5 664	6 713
Finlande	3 665	4 641
Italie ³	4 730	5 653
Pays-Bas	3 630	3 795
Norvège ³	7 924	5 761
Portugal ³	1 717	3 121
Suède	3 210	5 579
Royaume-Uni ²	4 910	3 329
États-Unis	6 347	5 913
Austrie ³	5 029	6 065
Canada	4 535	m
France	3 487	3 614
Allemagne	4 648	3 531
Grèce ²	x	2 368
Hongrie ³	1 985	1 951
Islande ³	m	m
Irlande	2 555	2 745
Japon	3 123	5 075
Corée	1 287	2 838
Mexique	865	863
Pologne	2 747	1 496
Espagne	2 586	3 267
Suisse ³	2 593	6 470

1. Les données portent sur le pré-primaire qui concerne uniquement les activités organisées dans des établissements spécifiques destinées à favoriser l'étude et le développement émotionnel et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Ne sont pas nécessairement pris en compte les programmes d'accueil de jour, les haltes garderies et les activités d'éveil structurées qui sont assurées dans des logements privés.

2. Établissements publics et établissements privés subventionnés.

3. Établissements publics.

m = données manquantes.

x : Inclus dans le primaire.

Source : *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE (2001)*.

Questions destinées à orienter l'établissement du rapport de base

Généralités

1. Le rapport de base sera fondé sur deux types de questions : un tronc commun de questions s'adressant à tous les pays participants, et des questions complémentaires adaptées aux besoins et circonstances des pays concernés. Les questions qui suivent ont été préparées par le Secrétariat et révisées à la lumière des commentaires et conseils des représentants nationaux lors de la réunion de juin 1998.
2. Les questions complémentaires seront définies en concertation avec les pays concernés. Ces questions peuvent avoir deux origines : des points particuliers ou des faits nouveaux auxquels les autorités du pays accordent un rang élevé de priorité dans le contexte national et qui ne sont pas traités à fond dans le tronc commun de questions, et des questions mises en évidence par d'autres éléments d'information dont dispose le Secrétariat.
3. Le contexte et les circonstances étant différents selon les pays, les questions peuvent revêtir plus ou moins d'importance. Elles peuvent être plus ou moins pertinentes ou faire l'objet d'interprétations différentes d'un pays à l'autre. Les pays sont encouragés à signaler ces différences de priorité dans le Rapport de base, car il sera important que l'équipe d'examineurs les étudie.
4. Afin de recueillir le plus de données et d'informations comparatives possibles, tous les pays participants doivent répondre à un ensemble commun de questions, réparties ci-après en cinq sections. Il importe que tous les pays participants construisent le Rapport de base suivant ce même plan. Dans chacune des sections, les autorités des pays souhaiteront peut-être fusionner, reformuler, ou élargir certaines questions à la lumière de telle ou telle circonstance nationale. L'essentiel est que les thèmes sur lesquels portent les questions soient traités dans le Rapport de base.
5. Pour être utile aux autorités du pays et aux fins de l'examen, il faudrait que le rapport soit présenté sous forme de synthèse plutôt que de liste de réponses aux différentes questions. Pour certaines questions, des réponses succinctes peuvent convenir dans un premier temps ; le Secrétariat pourra demander des réponses plus claires ou plus développées à un stade ultérieur. Les autorités nationales auront la possibilité de revoir ou d' étoffer leurs réponses durant la visite des examinateurs ou peu de temps après.
6. Les réponses aux questions peuvent également être complétées par des éléments empruntés à des rapports existants et par des tableaux. Chaque fois que possible, veuillez présenter les réponses aux questions sous forme de tableau ou de figure.
7. La terminologie utilisée en matière de garde et d'éducation des jeunes enfants peut prêter à confusion dans la mesure où des termes et expressions analogues peuvent avoir des sens très différents selon les pays. Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, il serait souhaitable que toutes les expressions clés renvoyant à la prestation de services et à des professionnels/personnels de garde et d'éducation des jeunes enfants soient formulées dans la langue d'origine. Le Rapport de base devrait comprendre un glossaire définissant ces expressions en anglais ou en français.
8. Dans les questions, le mot parents renvoie à ceux qui assument la responsabilité principale de s'occuper des enfants, indépendamment du lien biologique. Par familles on entend les personnes que les parents et les enfants considèrent comme des membres de leur famille ; il s'agit souvent de personnes qui ont des contacts suivis avec les enfants et qui sont chargés d'assurer leur bien-être.
9. L'examen portera sur les enfants de la naissance à l'âge de la scolarité obligatoire. Les pays pourront s'ils le souhaitent élargir cette tranche d'âge pour prendre en compte également les enfants des premières classes de l'enseignement primaire. L'éducation et la garde des jeunes enfants renvoient à une vaste gamme de formules et de services, qu'ils soient de caractère public ou privé, assurés dans un centre spécialisé, à l'école

ou à domicile, à plein temps ou à temps partiel, sans oublier les soins et l'éducation dispensés par les parents, d'autres membres de la famille ou l'entourage.

Section I. Définitions, contextes et dispositions en vigueur

La présente section a pour objet de situer le cadre dans lequel s'inscrit la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants et il serait utile d'y inclure tout élément d'information susceptible d'aider le lecteur à se représenter cette politique dans son contexte historique et actuel. Elle donnera une vue d'ensemble des grandes orientations et des dispositions actuellement en vigueur.

1. Quelles sont les origines de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants et les dispositions prises en la matière dans votre pays ?
2. Actuellement, qu'entend-on en général par jeunes enfants et par petite enfance ? Comment la société perçoit-elle les jeunes enfants ? Qui est chargé de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Comment la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants appréhende-t-elle les responsabilités respectives de la mère, du père et des autres membres de la société en ce qui concerne la garde et l'éducation des jeunes enfants ? Les femmes sont-elles considérées avant tout comme des mères ou comme des travailleurs potentiels ?
3. Ces dernières années, quelles sont les principales évolutions politiques, économiques, professionnelles, sociales et démographiques qui ont influé sur l'élaboration de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants ?
4. Existe-t-il une politique nationale rationnelle en faveur de l'enfant ou de la famille ? Les politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants s'inscrivent-elles dans un ensemble d'aides plus larges à l'enfant et à la famille (par exemple, allocations pour enfant à charge et allocations familiales, crédits d'impôt, dispositions en matière de congé parental, services de santé, etc.) ?
5. Quels sont actuellement les objectifs et la vocation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Qui sont censés être les bénéficiaires de la politique menée en la matière ? Quels groupes d'enfants et de familles les politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants ciblent-elles ?
6. En général, quelles tranches d'âge sont censées être visées par les politiques d'éducation et de garde des enfants ? Quel est l'âge de la scolarité obligatoire ? Est-il question de le relever ou de l'abaisser ? Combien d'inscriptions sont enregistrées chaque année dans le primaire ? Les enfants n'ayant pas atteint l'âge de l'obligation scolaire fréquentent-ils l'école primaire ?
7. Quels sont les modes existants de garde et d'éducation des jeunes enfants de la naissance à l'âge de l'obligation scolaire ? Actuellement, quel est le niveau de couverture de chaque dispositif d'éducation et de garde, par âge ? Le cas échéant, quel est en général le nombre d'heures/la durée de fonctionnement de ces dispositifs pendant la journée et au cours de l'année ? De quels éléments d'information dispose-t-on au sujet de l'origine socio-économique et familiale des enfants visés par ces divers modes d'éducation et de garde ? Il serait utile de présenter ces données sous forme de tableau.
8. Les responsabilités afférentes à l'éducation et à la garde des jeunes enfants sont-elles intégrées ou relèvent-elles de différentes administrations (éducation, protection sociale, santé, par exemple) ? Si elles relèvent de différentes administrations, pourquoi ? Sinon, était-ce le cas autrefois ? Dans l'affirmative, quand et pourquoi les choses ont-elles changé ? Dans quelle mesure les responsabilités afférentes à la mise en œuvre et à l'administration des politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants sont-elles réparties au sein des différents niveaux d'administration et entre eux (national, régional, local) ? Les responsabilités ont-elles toujours relevé de la même administration ? Sinon, quand la responsabilité a-t-elle été transférée et pourquoi ? Observe-t-on des tendances à la centralisation ou à la décentralisation ? Veuillez présenter ces données sous forme de tableau.
9. Quelles sont les autres institutions publiques ou organes officiels qui participent et/ou s'intéressent activement à la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants ? Quels mécanismes ont été mis en place pour favoriser la cohérence des mesures prises et la collaboration inter-organisations parmi les différents ministères, niveaux d'administration et organes officiels ?
10. Dans quelle mesure des acteurs extérieurs à l'appareil administratif (par exemple, organisations non gouvernementales/à but non lucratif, groupes associatifs, associations de personnel, établissements d'enseignement, entreprises) participent-ils à l'élaboration des grandes orientations en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ? Des cadres institutionnels, des réseaux ou des programmes contribuent-ils efficacement à assurer un dialogue régulier et une action commune entre ces acteurs ?

Section II. Problèmes intéressant l'action gouvernementale

La présente section sera consacrée aux principaux problèmes liés à la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants. La qualité et l'accès ont été considérés comme des problèmes qui méritent d'être étudiés plus avant. Dans cette section, les pays sont invités à examiner d'autres types de problèmes interdépendants et à fournir à l'appui des données quantitatives et qualitatives pertinentes. Il importe également de déterminer quels groupes particuliers d'enfants et de familles sont au cœur des préoccupations. Cette section ouvrira la voie au débat consacré ultérieurement à telle ou telle question ou stratégie d'intervention touchant l'éducation et la garde des jeunes enfants.

A. Qualité

1. Comment la qualité est-elle conceptualisée par les différentes parties prenantes (par exemple, pouvoirs publics, parents, enfants, chercheurs, personnels chargés des jeunes enfants) ? Comment ces conceptualisations de la qualité rejoignent-elles les grands objectifs de la société en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ?
2. Quels sont précisément les objectifs de qualité ? La teneur ou la spécificité de ces objectifs varient-elles selon le niveau d'administration ? Ces objectifs ont-ils évolué au fil du temps ? Dans l'affirmative, comment ?
3. La qualité de l'éducation et de la garde des jeunes enfants est-elle un sujet de préoccupation pour des tranches d'âge ou des groupes particuliers d'enfants ? La qualité varie-t-elle selon les régions ou les états ?
4. Comment les objectifs de qualité sont-ils définis et hiérarchisés ? Qui participe à la définition de la qualité ? Quel est le niveau de participation effective des différentes parties prenantes ?
5. Quelles stratégies d'intervention ont eu expressément pour but d'améliorer la qualité ? Que révèle la recherche au sujet des conséquences de ces stratégies d'intervention ?
6. Comment évalue-t-on la qualité ? Quels apports, résultats ou processus les évaluations de la qualité mesurent-elles ? Qui participe aux évaluations ? A quelles fins ces évaluations sont-elles réalisées ?

B. Accès

1. L'accès aux dispositifs d'éducation et de garde des jeunes enfants est-il un droit reconnu par la loi et, dans l'affirmative, à partir de quel âge et pour qui ? Ce droit est-il effectif ? Sinon, pourquoi ? Un calendrier a-t-il été fixé pour décider du moment où ce droit sera effectif ?
2. Quels sont les critères habituels d'accès aux options financées par l'État (par exemple, accès universel, groupes de populations démunies, groupes de populations ayant des besoins spéciaux, parents actifs) ?
3. Dans quelle mesure l'accès aux dispositifs d'éducation et de garde pose-t-il un problème pour a) les enfants d'un certain âge, b) les familles vivant dans certaines zones géographiques, c) les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux (à savoir les enfants ayant des difficultés d'apprentissage et/ou des déficiences), d) d'autres groupes particuliers d'enfants et de familles ? Quels sont les principaux obstacles empêchant ces enfants et ces familles d'avoir équitablement accès à ces dispositifs ?
4. Quelles sont les informations disponibles sur l'offre et la demande de certains types de prestations en matière d'éducation et de garde ? Veuillez présenter les données disponibles sous forme de tableau. Existe-t-il une inadéquation entre l'offre et la demande de certains types de dispositif d'éducation et de garde ?
5. En pratique, dans quelle mesure les parents – y compris les parents à faibles revenus – peuvent-ils choisir entre diverses options d'éducation et de garde ? L'action des pouvoirs publics encourage-t-elle le choix des parents ou un seul modèle de dispositif est-il privilégié ?
6. Quelles stratégies ont été mises en œuvre pour élargir l'accès à des options de qualité en fonction des besoins des familles et des préférences des parents ?
7. Des stratégies particulières sont-elles appliquées pour faciliter l'accès des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux aux dispositifs d'éducation et de garde ? Un effort particulier est-il fait pour intégrer ces enfants aux dispositifs généraux d'éducation et de garde ou existe-t-il des dispositifs distincts ? Quelles mesures (par exemple, taux d'encadrement, formation des enseignants, programme d'études, évaluation permanente, etc.) ont été prises pour garantir le succès de la méthode adoptée ?
8. Dans quelle mesure les politiques existantes ont-elles eu pour effet de faciliter ou de limiter l'accès ?

Section III. Stratégies d'intervention

La présente section passera en revue et analysera les stratégies d'exécution de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants. Dans la mesure du possible, il conviendrait de recenser des exemples de mesures et de pratiques particulièrement intéressantes et/ou novatrices. Dans chaque domaine d'intervention, il faudrait examiner les changements récents et proposés ainsi que les raisons qui les expliquent. Il serait utile d'analyser les interrelations entre ces domaines. Il conviendrait aussi de mentionner les éléments d'information montrant que les politiques menées ont permis de résoudre des problèmes, entre autres, de qualité et d'accès. Si d'autres questions intéressant l'action des pouvoirs publics méritent d'être étudiées dans cette section, elles pourraient également être abordées. En répondant à chacune des questions, il est essentiel d'envisager tous les types de dispositifs d'éducation et de garde des jeunes enfants ainsi que tous les groupes d'âge entrant dans le cadre de l'examen.

A. Réglementations

1. Dans quelle mesure les dispositifs d'éducation et de garde des jeunes enfants sont-ils réglementés ? Observe-t-on une tendance au relâchement ou au resserrement des réglementations ? Existe-t-il d'autres mécanismes pour promouvoir la santé, la sécurité et le développement des enfants et faire en sorte qu'un certain niveau de qualité soit maintenu dans les dispositifs d'éducation et de garde ?
2. Qui est chargé des mesures de réglementation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Le service de réglementation est-il un organe indépendant ? Des institutions ou niveaux d'administration différents exercent-ils différentes fonctions ? Quels types de prestations sont réglementés ? Quels types en sont dispensés ?
3. Les dispositions réglementaires sont-elles ciblées sur les prestataires, les enfants, les installations ou sur les trois à la fois ? Les réglementations sont-elles induites par la demande ? Quelles raisons justifient la stratégie choisie ? Dans quelle mesure le contenu des réglementations est-il uniforme ou variable selon les régions ?
4. Comment les réglementations sont-elles mises en vigueur ? À quelle fréquence les dispositifs sont-ils inspectés ? Quels sont les antécédents professionnels et la formation des inspecteurs ? Quelles sanctions les inspecteurs peuvent-ils prendre ? À quelle fréquence sont-elles appliquées ? En pratique, privilégie-t-on l'assistance technique ou le respect des réglementations ?
5. Quelles sont les mesures prévues pour faciliter l'échange d'information sur les normes appliquées par les installations et/ou les prestataires ? Qui a accès aux informations contenues dans les dossiers d'inspection (évaluations, notations, infractions aux codes, plaintes par exemple) établis pour des installations et/ou des prestataires ?
6. Les critères et les normes n'émanant pas des pouvoirs publics, ou encore les programmes d'agrément librement consentis, jouent-ils un rôle dans la promotion de dispositifs de qualité en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ?
7. Comment la politique réglementaire en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants est-elle liée à la politique réglementaire d'autres services sociaux ?

B. Les personnels

Il serait utile d'inclure un tableau récapitulant les données demandées sur le rôle, les qualifications et les domaines d'activité des personnels.

1. Quels sont les différents rôles dévolus aux personnels dans les formes actuelles d'éducation et de garde des jeunes enfants (y compris les prestations à domicile) ? Quels sont les besoins en formation initiale/les qualifications professionnelles (niveau et longueur de la formation par exemple) correspondant à ces fonctions ? Quels sont les groupes d'âge visés par cette formation/cet enseignement (par exemple, 0-3, 3-6, 0-6, 0-18, etc.) ?
2. Quels sont les objectifs et les perspectives des activités professionnelles consacrées à la petite enfance et des professionnels de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Les personnels sont-ils considérés comme des instituteurs, comme des spécialistes de la petite enfance, comme des experts de réseaux sociaux, etc. ? Ces objectifs et ces perspectives varient-ils pour les personnels en fonction de l'âge des enfants ? Quelle incidence ces différentes perceptions ont-elles sur la manière dont les systèmes de formation préparent les professionnels de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ?
3. Les professionnels sont-ils formés expressément pour travailler auprès des jeunes enfants ou pour assumer un rôle plus large ? Comment cette perception de l'enseignement/de la formation est-elle prise en

compte dans la structure et la teneur des études ? Dans quelle mesure la formation/l'enseignement préparent-ils à travailler auprès d'enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux et à respecter et à apprécier la diversité ?

4. Dans quelle mesure la structure et la formation des personnels au service de la petite enfance reflètent-elles la structure des prestations en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ? Si l'éducation et la garde des jeunes enfants relèvent (ou relevaient) de deux mécanismes différents, des efforts sont-ils faits pour encourager une plus grande cohérence dans la formation/l'enseignement dispensés aux personnels ? L'approche actuellement retenue favorise-t-elle la préparation de différents types de personnels, y compris de personnels ayant différents niveaux de formation ? Dans le mécanisme actuel de dotation en personnel, un rôle précis est-il attribué aux paraprofessionnels ?
5. Quels sont le volume et la nature de la formation en cours d'emploi ou permanente dispensée aux personnels au service de la petite enfance ? Quels sont les objectifs de la formation en cours d'emploi ou permanente ? Quelles sont les perspectives de carrière dans le domaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Quelles sont les possibilités de mobilité verticale/horizontale ?
6. Qui finance la formation initiale ou en cours d'emploi ? Des efforts ont-ils été entrepris pour améliorer l'offre de formation et en faciliter l'accès ?
7. Comment les personnels sont-ils préparés à occuper des postes d'accompagnement, de gestion, etc., qui amènent à travailler avec des personnels au service de la petite enfance dans des centres spécialisés ou à domicile ?
8. Des efforts sont-ils faits pour que les hommes et les femmes soient plus également représentés parmi ces personnels ? Quel rôle les établissements de formation jouent-ils dans le fait que l'éducation et la garde des jeunes enfants demeurent ou non une profession essentiellement féminine ?
9. Quel est le statut professionnel et social des personnels chargés de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Dans ce domaine, les profils professionnels, les critères de formation, les qualifications minimales et les salaires sont-ils officiellement reconnus ? Dans quelle mesure les personnels accueillant des enfants à domicile sont-ils considérés comme des professionnels ? Les personnels d'accueil d'enfants à domicile sont-ils regroupés en une profession financée par le secteur public ou travaillent-ils en tant que prestataires indépendants de services ?
10. Quel rapport existe-t-il entre le travail auprès des jeunes enfants et le travail auprès des enfants d'âge scolaire à l'école et dans les garderies et les centres de loisirs, du point de vue de la formation, des caractéristiques de l'emploi, de la rémunération et du statut ?
11. Quels sont les salaires moyens des personnels chargés de l'éducation et de la garde des jeunes enfants a) tout au début de leur carrière et b) après plusieurs années d'expérience ? Quels sont les taux de rotation des effectifs ? Des efforts sont-ils faits pour améliorer leur statut/leur rémunération et leurs conditions de travail ? Quel est le rôle des syndicats ou d'autres associations professionnelles à l'égard des personnels au service de la petite enfance ?

C. Contenu et mise en œuvre des programmes

1. À quelles grandes philosophies ou finalités obéissent les différents programmes de garde et d'éducation des jeunes enfants ? Peut-on recenser des personnes (par exemple, théoriciens de la pédagogie, médecins), des disciplines, des expériences ou des événements ayant exercé une forte influence sur l'éducation et la garde des jeunes enfants ?
2. Existe-t-il un plan d'études nationales ? Dans l'affirmative, comment est-il mis en œuvre ? Est-il conçu comme une méthode exacte ou comme un schéma à suivre ? Dans quelle mesure les programmes peuvent-ils adapter et adaptent-ils le plan d'études nationales aux besoins et à la situation à l'échelon local ?
3. Quelles sont les stratégies pédagogiques les plus couramment observées dans la prestation de services en matière de garde et d'éducation des jeunes enfants ? Comment se rattachent-elles à la vocation et aux finalités essentielles de la garde et de l'éducation des jeunes enfants ?
4. Citez quelques-unes des stratégies innovantes pour améliorer la qualité des programmes, prendre en compte les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux et faire respecter et apprécier à leur juste valeur toutes les formes de diversité (à savoir sur le plan culturel, ethnique, linguistique, religieux et sexuel, et en

ce qui concerne les incapacités). Dans quelle mesure la diversité est-elle expressément reconnue dans les programmes d'étude, les directives et la législation ?

5. Citez quelques-unes des politiques et pratiques en vigueur visant à faciliter les transitions dans la vie des enfants, y compris les transitions intervenant au sein de la famille ainsi que la transition des enfants de leur foyer aux dispositifs d'éducation et de garde, d'un type de dispositif à un autre ou de ces dispositifs à l'enseignement obligatoire ?
6. Des efforts sont-ils faits pour favoriser une continuité pédagogique entre les dispositifs d'éducation et de garde des jeunes enfants et les premières années de l'enseignement primaire ?
7. Quels liens et partenariats existe-t-il entre et parmi les familles, les programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants, les écoles et les services sociaux ? Des efforts sont-ils faits pour renforcer ces liens ? Dans l'affirmative, par qui et à quelles fins ?

D. Engagement et soutien des familles

En répondant à ces questions, veuillez tenir compte du rôle du père et des autres membres masculins de la famille.

1. Quel est le rôle des parents et de la famille dans l'éducation et la garde des jeunes enfants ? Comment et dans quelle mesure les parents et les familles s'occupent-ils de l'éducation et de la garde de leurs jeunes enfants ? L'engagement de la famille est-il une priorité de l'action gouvernementale, et dans l'affirmative, pour quelle raison ? L'engagement des familles varie-t-il selon le type de dispositif ?
2. Citez quelques-uns des obstacles empêchant les parents d'être associés à la prestation de services structurés ? Ces obstacles sont-ils renforcés par des considérations de revenu, de classe, de niveau d'instruction, d'appartenance ethnique, etc. ? Citez quelques stratégies mises en œuvre pour les surmonter ? Dans quelle mesure ces stratégies sont-elles appliquées ?
3. À quelles informations ont accès les parents et les familles au sujet du coût, de la qualité et de l'existence des dispositifs de garde et d'éducation ?
4. Qu'attendent les parents des dispositifs d'éducation et de garde de leurs enfants ? Qu'attendent-ils des personnels exerçant ces activités ? Dans quelle mesure leurs attentes sont-elles satisfaites ?
5. Comment les employeurs publics et privés aident-ils les parents à concilier leur travail et leurs responsabilités familiales (par exemple, congés parentaux/familiaux, horaires souples) ? Ces mesures découlent-elles d'une loi particulière ?
6. Des mesures spéciales sont-elles prises (par exemple, congés parentaux/familiaux assistés à long terme, sécurité de l'emploi, etc.) pour encourager l'un des parents ou les parents à passer plus de six mois en dehors du marché du travail pour s'occuper des enfants à la maison ?
7. Quels types de services de soutien des familles ou de formation des parents, de développement personnel, d'éducation des adultes ou de formation professionnelle existent pour répondre aux besoins des parents et des autres membres de la famille ? Comment ces services sont-ils rattachés à la prestation de services d'éducation et de garde des jeunes enfants ?
8. Des programmes ou des stratégies d'intervention spécifiques sont-ils mis en œuvre pour aider les parents et les familles dont les enfants ont des besoins particuliers ?
9. Quel rôle jouent les membres de la collectivité à l'appui des familles et de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Dans quelle mesure les pouvoirs publics appuient-ils et/ou financent-ils la mise au point de stratégies locales propres à assurer l'éducation et la garde des jeunes enfants ?

E. Financement

1. Comment les dépenses afférentes à la prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants sont-elles actuellement réparties entre les entités suivantes : administration nationale, pouvoirs locaux ou autres organismes publics, parents, organisations à but non lucratif/non gouvernementales/sociales et entreprises ? Comment cette répartition a évolué ces dernières années ? Quel est le montant des crédits provenant de ces sources, qui sont affectés à l'éducation et à la garde des jeunes enfants ? Veuillez présenter ces données sous forme de tableau. A combien estimez-vous les financements nécessaires pour assurer des services à toutes les familles qui souhaitent inscrire leurs enfants ?
2. Quels types de services d'éducation et de garde des jeunes enfants les pouvoirs publics financent-ils à tous les niveaux ? Quels services ou éléments de ces services ces financements couvrent-ils ? Quels sont les avantages fiscaux mis en place pour aider les parents à régler les services d'éducation et de garde de leurs enfants ? Les frais et/ou avantages sont-ils déterminés selon un barème progressif du revenu familial ? Quel

pourcentage du revenu familial moyen est affecté à l'éducation et à la garde des enfants ? Quel équilibre convient-il de trouver entre le financement public universel et ciblé des programmes ?

3. Quelles stratégies permettent a) d'obtenir des recettes, b) de distribuer des financements aux programmes/parents et c) d'améliorer la rémunération des personnels et les niveaux de prestation ?
4. Quels sont les effets réels ou potentiels des différents modes possibles de financement sur l'amélioration de a) la qualité, b) l'accès et c) l'équité ? A-t-on des raisons de penser que l'accroissement du financement des dispositifs d'éducation et de garde aide les parents à s'insérer dans la vie active et obtenir des emplois mieux rémunérés ?

Section IV. Évaluation et recherche

La présente section aura pour objet de recenser les méthodes et les sources d'information employées pour évaluer l'impact des politiques et pour suivre l'évolution des conditions dans lesquelles les politiques sont mises en œuvre.

1. Quels sont les mécanismes d'évaluation des politiques et des programmes ? Quels sont les organismes qui encouragent la collecte et l'évaluation des données dans le cadre de l'éducation et de la garde des jeunes enfants ? Quels sont les fonds publics alloués à cette fin ?
2. De quels « indicateurs » de l'éducation et de la garde des jeunes enfants et du bien-être des enfants dispose-t-on ? Dans quelle mesure ces indicateurs sont mis à profit pour élaborer et suivre les politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants ? Comment pourrait-on à cette fin améliorer les indicateurs existants ?
3. S'agissant de l'éducation et de la garde des jeunes enfants, quel type d'information recueille-t-on régulièrement sur les bénéficiaires, les services, les personnels et les systèmes ? Comment et selon quelle fréquence cette information est-elle recueillie ? Quels enseignements ont été dégagés ? À quelle fin utilise-t-on cette information ? Comment pourrait-on améliorer ce processus ? Quelles sont les principales lacunes de cette information ?
4. Dans quelle mesure existe-t-il des bases de données permanentes et dans quelle mesure sont-elles utilisées pour élaborer et suivre les politiques ?
5. Citez des études longitudinales en cours pour évaluer l'impact de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. A ce jour, quels sont les enseignements dégagés des recherches sur la relation coût/avantages des dispositifs d'éducation et de garde des jeunes enfants dans votre pays ?

Section V. Conclusion et évaluation

Cette dernière section donnera aux auteurs la possibilité de faire une évaluation globale de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants dans le pays concerné et de formuler des observations sur les tendances actuelles ou les faits intervenus récemment. Les auteurs pourront, s'ils le souhaitent, exposer leur vision de l'avenir de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants.

1. Quels sont les changements les plus marquants intervenus dans la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants ces dernières années ? Dans quelle mesure est-on parvenu à adapter à ces changements les systèmes et pratiques en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ?
2. Quels sont les exemples les plus notables d'innovation dans ce domaine ? Dans quelle mesure sont-ils connus ? Quelle est leur importance au plan national et/ou international pour l'éducation et la garde des jeunes enfants ?
3. Quels sont les points forts et les points faibles des politiques et pratiques actuelles ?
4. Citez quelques tendances ou changements prévisibles dans l'évolution des grandes orientations dans ce domaine ?
5. Citez quelques questions méritant d'être examinées plus avant.

Annexe 4

**Coordinateurs nationaux et membres des équipes d'examineurs
(attributions professionnelles au moment des visites dans les pays)**

Australie

Coordinateur national

M. Tony Greer
Chef de la division des écoles
Département de l'éducation, de la formation et de la jeunesse
Canberra

(en coopération avec le Department of Family and Community Services)

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 13-24 juin 2000

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M. Wolfgang Dichans
Responsable des politiques pour les soins à l'enfant et à la famille
Bundesministerium für familie, Senioren, frauen und jugend
Ministère de la famille, des personnes âgées, des femmes et des jeunes
Geschäftszeichen (Bei allen Antworten bitte angeben)
Bonn, Allemagne

Professeur Helen May (Rapporteur)
Institut de l'éducation des jeunes enfants
Victoria University of Wellington
Wellington, Nouvelle-Zélande

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Mikko Ojala
Éducation des jeunes enfants
Université de Joensuu
Joensuu, Finlande

Belgique : Communauté flamande

Coordinateur national

M^{me} Sonja Van Craeymeersch
Chef de division
Vlaamse Gemeenschap
Departement Onderwijs
Bruxelles

(en coopération avec Kind en Gezin)

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 18-23 octobre 1999

M. Boudewijn Bekkers
Ancien directeur de programmes
Fondation Averroës
Amsterdam, Pays-Bas

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Tarja Kahiluoto
Conseiller principal
Ministère des Affaires sociales et de la Santé
Helsinki, Finlande

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Helen Penn (Rapporteur)
Department of Education and Community Studies
Université de East London
Essex, Royaume-Uni

Belgique : Communauté française

Coordinateur national

M. Dominique Barthélémy
Directeur de la direction des relations internationales
Ministère de la Communauté française
Bruxelles

(en coopération avec l'Office de la naissance et de l'enfance)

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 25-29 octobre 1999

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Sylvie Rayna (Rapporteur)
Maître de conférences
Institut national de recherche pédagogique – CRESAS
Paris, France

M^{me} Isabel Lopes da Silva
Chercheur
Institut d'innovation pédagogique
Ministère de l'Éducation
Lisbonne, Portugal

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Danemark

Coordinateurs nationaux

M^{me} Helle Beknes
Conseiller en éducation
Ministère de l'Éducation
Department of Primary and Lower Secondary Education
Division of Educational Content
Copenhague

M^{me} Lisbeth Denkov
Chef de section
Ministère des Affaires sociales
Copenhague

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 5-14 avril 2000

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Patrizia Orsola Ghedini
Assessorato
Division des politiques sociales, éducatives et familiales,
de la qualité urbaine, de l'immigration et des aides internationales
Région Emilie-Romagne
Bologne, Italie

Dr. Perrine Humblet
Directeur, Unité de recherche sur les politiques et services destinés aux enfants
Université libre de Bruxelles
Bruxelles, Belgique

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professor Bridie Raban (Rapporteur)
Mooroolbeek Chair of Early Childhood Education
Research Fellow
Ministère de l'Éducation, de la Formation et de la Jeunesse
Canberra, Australie

États-Unis

Coordinateur national

Dr. Naomi Karp
Directeur
Institut national du développement et de l'éducation des jeunes enfants
Bureau de la recherche et du développement pédagogiques
Ministère de l'Éducation
Washington, DC

(en coopération avec le ministère américain de la Santé et des Services sociaux)

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 27 septembre - 8 octobre 1999

M^{me} Jytte Juul Jensen
Maître de conférence et coordinateur international
Jydske Pædagog-Seminarium
Risskov, Danemark

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Dr. Pamela Oberhuemer (Rapporteur)
Chercheur en pédagogie
Institut national de l'éducation de la petite enfance et de la recherche (IFP)
Munich, Allemagne

M. Mark Weekenborg
Coordinateur des politiques en faveur des jeunes
Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences
Zoetermeer, Pays-Bas

Finlande

Coordinateurs nationaux

M^{me} Sirkku Grierson (jusqu'en juin 2000)
Centre national pour les affaires sociales, la santé, la recherche et le développement (STAKES)
Helsinki

M^{me} Barbro Högström (à partir de juin 2000)
Conseiller principal
Agence nationale pour l'éducation
Helsinki

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 17-26 mai 2000

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Philip Gammage (Rapporteur)
Chaire de Lissa de la petite enfance
Université de South Australia et Department of Education, Training and Employment
Adelaide, Australie

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Ulla Nordenstam
Directeur pour l'éducation
Agence nationale pour l'éducation
Stockholm, Suède

Dr. Milada Rabušicová
Maître de conférences
Département des études pédagogiques
Faculté des arts, Université de Masaryk
Brno, République tchèque

Italie

Coordinateur national

M. Mario Giacomo Dutto
Directeur général
Ministère de l'Éducation

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 8-17 mars 1999

M. Abrar Hasan
Chef de la division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Barbara Martin Korpi
Sous-directeur
Ministère de l'Éducation et des Sciences
Stockholm, Suède

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Dr. Rebecca New (Rapporteur)
Coordinatrice du programme sur l'éducation des jeunes enfants
Département de l'éducation
Université de New Hampshire
Durham, New Hampshire, États-Unis

Dr. Martin Woodhead
Maître de conférence
Centre for Human Development and Learning
School of Education
The Open University
Milton Keynes, Royaume-Uni

Norvège

Coordinateurs nationaux

M^{me} Kristin Bruusgaard Arneberg (jusqu'en septembre 2000)
Directeur général adjoint
Ministère de la Jeunesse et des Affaires familiales
Oslo

M^{me} Eli Sundby (à partir de septembre 2000)
Directeur général adjoint
Ministère de la Jeunesse et des Affaires familiales
Oslo

M^{me} Kari Jacobsen
Conseiller
Ministère de la Jeunesse et des Affaires familiales
Oslo

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 30 novembre - 9 décembre 1998

Professeur Peter Moss (Rapporteur)
Unité de recherche Thomas Coram
Institute of Education
University of London
Londres, Royaume-Uni

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Rosemary Renwick
Senior Policy Analyst
Learning and Evaluation Policy
Ministère de l'Éducation
Wellington, Nouvelle-Zélande

Professor Albert Tuijnman
Institute of International Education
Université de Stockholm
Stockholm, Suède

M^{me} Anke Vedder
Conseiller
Ministère de la Santé, des Affaires sociales et des Sports
La Haye, Pays-Bas

Pays-Bas

Coordinateurs nationaux

M. Mark Weekenborg
Coordinateur, politiques en faveur des jeunes
Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences
Zoetermeer

M^{me} Anke Vedder
Conseiller
Ministère de la Santé, des Affaires sociales et des Sports
La Haye

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 26 octobre - 4 novembre 1998

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Tricia David (Rapporteur)
Centre for International Studies in Early Childhood
Canterbury Christ Church College
Canterbury, Royaume-Uni

M. Abrar Hasan
Chef de la division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M. Pino Kosiander
Maître assistant, Département de l'éducation
Programme en faveur des jeunes enfants
HiNT (Nord-Trøndelag College)
Levanger, Norvège

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Teresa Vasconcelos
Directeur général pour l'éducation de base
Ministère de l'Éducation
Lisbonne, Portugal

Portugal

Coordinateur national

Professeur Teresa Vasconcelos
École supérieure de l'éducation de Lisbonne
Lisbonne

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 26 avril - 5 mai 1999

Dr. Anthony Bertram (Rapporteur)
Directeur
Centre for Research in Early Childhood (CREC)
University College Worcester
Worcester, Royaume-Uni

Dr. Jo Hermanns
Conseiller
Co Act Consult
Maastricht, Pays-Bas

M^{me} Kari Jacobsen
Conseiller
Ministère de la Jeunesse et des Affaires sociales
Oslo, Norvège

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M. Patrick Werquin
Administrateur principal, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

République tchèque

Coordinateurs nationaux

M. Petr Roupec
Ministre adjoint pour l'Éducation dans les régions
Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports
Prague

Dr. Jaroslav Sekot
Directeur
École supérieure d'éducation et d'accueil social
Prague

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 1-10 mars 2000

M^{me} Josette Combes
Maître de conférences et chercheur
Université de Toulouse le Mirail
Laboratoire de l'écologie sociale et culturelle
Toulouse, France

Professeur Lars Gunnarsson (Rapporteur)
Département de l'éducation
Université de Göteborg
Göteborg, Suède

Dr. Márta Korintus
Chef de département et psychologue
Institut national pour la famille et la politique sociale
Budapest, Hongrie

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Royaume-Uni

Coordinateurs nationaux

M. Nick Blake (à partir de mars 2000)
Team Leader of Early Excellence Centres
Ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE)
Division de la petite enfance
Londres

M. Patrick Curran (jusqu'en mars 2000)
Team Leader of Early Excellence Centres
Ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE)
Londres

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 1-10 décembre 1999

M^{me} Kristin Bruusgaard Arneberg
Directeur général adjoint
The Norwegian National Board of Education
Oslo, Norvège

Professeur Ferre Laevers
Université catholique de Louvain
Faculté des sciences pédagogiques
Louvain, Belgique

Dr. Sally Lubeck (Rapporteur)
Professeur associé
School of Education
Université de Michigan - Ann Arbor
Ann Arbor, Michigan, États-Unis

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Suède

Coordinateur national

M^{me} Barbara Martin Korpi
Sous-directeur
Ministère de l'Éducation et des Sciences
Stockholm

Examineurs de l'OCDE pour la visite du 9-18 juin 1999

M. John Bennett
Consultant, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

Professeur Sharon Lynn Kagan (Rapporteur)
Senior Associate
Yale University Bush Center in Child Development and Social Policy
New Haven, Connecticut, États-Unis

Professeur Susanna Mantovani
Presidente Corso di Laurea in Scienza della Formazione Primaria
Università degli Studi di Milano
Milan, Italie

M^{me} Michelle Neuman
Administrateur, Division de l'éducation et de la formation
Direction pour l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales
OCDE
Paris, France

M^{me} Tine Rostgaard
Chercheur
Institut national danois de la recherche en sciences sociales
Copenhague, Danemark

Contributions des consultants

- GORMLEY, W. T., Jr. (juillet 1998),
Early Childhood Education and Care Regulation : A Comparative Perspective, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- GROOT, W., MAASSEN van den BRINK, H. et DOBBLESTEEN, S. (juin 2000),
The Economics of Early Childhood Education, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- KAMERMAN, S. B. (mai 1998),
Early Childhood Education and Care (ECEC) : An Overview of Developments in the OECD Countries, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- MOSS, P. (mai 1998),
Training and Education of Early Childhood Education and Care Staff, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- MYERS, R. G. (juin 1998),
Financing Early Childhood Care and Education Services, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- ROSTGAARD, T. (mars 2000),
Developing Comparable Indicators in Early Childhood Education and Care, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- ROSTGAARD, T. (octobre 2000),
Recommendations for data and indicator development for ECEC systems, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.
- VERY, D. (juillet 1998),
Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care, Rapport de base préparé pour l'examen thématique de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Annexe 6

Codes des pays utilisés dans les tableaux et graphiques

Pays de l'Examen thématique	Code
Australie	AUS
Belgique	BEL
République tchèque	CZE
Danemark	DNK
Finlande	FIN
Italie	ITA
Pays-Bas	NLD
Norvège	NOR
Portugal	PRT
Suède	SWE
Royaume-Uni	UKM
États-Unis	USA

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 2001 01 2 P) ISBN 92-64-28675-6 – n° 51814 2001