

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 buts 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. À 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.