
Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

des premières années et l'acquisition de tout un ensemble de connaissances, de compétences et de dispositions. L'inconvénient intrinsèque de cette démarche réside dans l'utilisation de programmes et de méthodes mal adaptés à la psychologie et aux stratégies d'apprentissage innées des jeunes enfants. Dans les pays qui ont une tradition de pédagogie sociale (les pays nordiques et ceux d'Europe centrale), les années passées dans le jardin d'enfants sont considérées comme une préparation générale à la vie et l'étape fondatrice de l'apprentissage tout au long de la vie. Faciliter les transitions pour les enfants constitue un aspect délicat des politiques dans tous les systèmes¹. Généralement, les transitions stimulent la croissance et l'éveil, mais si elles sont trop brutales et opérées sans précaution, le risque de régression et d'échec – en particulier chez les jeunes enfants – est réel.

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

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

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

Le chapitre 5 analyse la question essentielle des investissements publics dans les services destinés aux jeunes enfants. Quelques pays dont les dépenses publiques en faveur des services destinés aux enfants étaient autrefois relativement faibles ont notablement accru leurs dépenses ces dernières années. Pourtant, d'après les chiffres fournis par les experts sur le montant qui devrait être dépensé par enfant dans un programme de qualité, les pays de l'OCDE – à l'exception des pays nordiques – consacrent des sommes insuffisantes aux services d'EAJE². Le chapitre examine ensuite la façon dont les pays financent les services d'EAJE, ainsi que la question de savoir si les modalités de financement utilisées – en particulier le financement direct des services ou le versement d'aides aux parents – ont un impact sur la qualité d'ensemble du système. Les faits donnent à penser que le financement public direct des services se traduit par un pilotage plus efficace des services d'accueil des jeunes enfants par les pouvoirs publics, des économies d'échelle, une meilleure qualité au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et un accès plus juste que les systèmes de versement d'aides aux parents.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notes

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