



Les systèmes éducatifs et de garde de la petite enfance dans les pays de l'OCDE : une question de tradition et de gouvernance^a

JOHN BENNETT, M.Ed., Ph.D.^b

(Publication sur Internet le 6 mars 2009)

Thème

Services à la petite enfance (0-5 ans)

Introduction

La série d'analyses politiques effectuées par la Direction de l'Éducation de l'OCDE de 1998 à 2006 montre que l'organisation des systèmes éducatifs destinés aux jeunes enfants varie énormément d'un pays riche à l'autre. D'ailleurs, des modèles distincts de gouvernance émergent de cette diversité.^{1,2} Le texte suivant décrira brièvement deux approches traditionnelles de systèmes de gouvernance, à savoir une gestion intégrée (un ministère ou un organisme responsable) ou une gestion partagée. L'adoption d'une approche ou d'une autre en révèle beaucoup sur la façon dont la petite enfance est vue dans un pays, et de la valeur relative que les gouvernements accordent à l'élaboration des politiques, au financement et à la réglementation dans ce domaine.

Un historique abrégé

Pour des raisons historiques, des politiques nationales concernant les « soins » et « l'éducation » des jeunes enfants se sont développées séparément dans la plupart des pays. Pour résumer une situation complexe qui a pris des formes variées à travers les différents pays, mentionnons que, depuis au moins le 18^e siècle, plusieurs villes européennes ont mis sur pied des institutions de services à la petite enfance destinées aux enfants abandonnés ou en danger. Ces institutions, souvent de nature confessionnelle ou caritative, prenaient soin des enfants provenant de familles pauvres ou dysfonctionnelles. Une évolution a eu lieu au 19^e siècle : les États-nations ont commencé à mettre en place des « écoles pour les enfants en bas âge » pour les jeunes enfants avant leur entrée à

^aLes pays de l'OCDE sont essentiellement les pays les plus riches du monde. Il y en a 30 — principalement situés en Europe, mais aussi en Amérique du Nord (Canada, Mexique et États-Unis), dans la région de l'Asie-Pacifique (Australie, Japon, Corée et Nouvelle-Zélande).

^bLe Dr John Bennett a été directeur de projet des récentes recensions effectuées par l'OCDE sur les politiques relatives à la petite enfance et avait comme responsabilité l'organisation des recensions de chaque pays, la collecte de l'information des pays et la publication des rapports des pays. Il est aussi co-auteur des deux volumes *Petite enfance, grands défis*, le premier¹ avec la Dr Michelle Neuman (États-Unis) et le deuxième² avec la professeure Collette Tayler (Australie). Il est actuellement directeur de recherche du réseau des pays de *Petite enfance, grands défis* de l'OCDE : bennett.paris@gmail.com. Les opinions exprimées dans ce texte sont les siennes et ne devraient pas être attribuées à l'OCDE ni au Réseau Petite enfance, grands défis de l'OCDE.

l'école, p. ex., la Suède dès 1836, et la France en 1881.^c Les objectifs des deux institutions étaient différents : les services à la petite enfance étaient considérés comme un exercice de protection sociale alors que les écoles pour les enfants en bas âge poursuivaient un objectif éducatif. Elles étaient fondées afin de donner aux enfants appartenant aux classes les mieux nanties une occasion de bénéficier d'une éducation précoce, ou de faire connaître la langue et la culture officielles aux enfants parlant une langue seconde ou un patois. Avec l'émergence de l'État moderne et l'extension de ses responsabilités envers les jeunes enfants, les services de soins ont été assignés aux ministères de la Santé ou des Services sociaux, et les « écoles pour les juniors » pour les enfants en bas âge ont été assignées aux ministères de l'Instruction publique ou de l'Éducation. Ce partage de responsabilités est devenu un état de fait de gouvernance dans de nombreux pays de l'OCDE.

Contrairement à la plupart des autres pays, les pays nordiques ont continué à développer leurs systèmes destinés à la petite enfance immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Dès les années 1950, un nombre croissant de femmes a commencé à accéder au marché du travail dans ces pays, ce qui, par conséquent, a entraîné une augmentation de la demande pour des services à la petite enfance. Étant donné que les écoles pour les enfants en bas âge et les services sociaux originaux étaient administrés localement, les administrations locales — pour des questions d'efficacité — ont combiné ces services, généralement sous la responsabilité du ministère des Affaires sociales. Un nouveau secteur intégré a ainsi émergé; il était administré au niveau national par le ministère des Affaires sociales. Un développement parallèle s'est produit à la même période dans la zone d'influence soviétique, où les pays ont intégré les services aux enfants, souvent sous l'égide du ministère de l'Éducation. Plus récemment, d'autres pays ont fait de même. Influencés par le souci grandissant de mettre en pratique la notion d'apprentissage continu, l'Islande (1976), la Nouvelle-Zélande (1989), l'Espagne (1990), la Slovénie (1993), la Suède (1996), l'Angleterre et l'Écosse (1998), la Norvège (2005) et les Pays-Bas (2007) ont placé les services de garde sous l'égide de l'éducation, avec plus ou moins de succès, selon le pays.

Les conséquences d'un système de gouvernance partagée

Dans les systèmes partagés, la responsabilité des services est divisée entre différents ministères. Cette fragmentation des responsabilités semble être davantage basée sur les divisions traditionnelles des gouvernements que sur les besoins actuels des familles et des jeunes enfants. Aux États-Unis, par exemple, le *US General Accounting Office* indique qu'en 1999, 69 programmes fédéraux fournissaient ou supportaient des services éducatifs et de garde destinés à des enfants de moins de cinq ans. Neuf organismes et départements fédéraux différents administraient ces programmes, bien que la plupart étaient gérés par le *US Department of Health and Human Services* et le *US Department of Education*.^{d,3}

^c Le terme « école pour les enfants en bas âge » ne convient pas. Les services à la petite enfance s'occupaient en réalité des nourrissons ou des bébés (du latin *infans*, un enfant qui ne parle pas) et des enfants plus âgés, alors que « l'école pour les enfants en bas âge » était généralement fréquentée par des enfants de 4 à 6 ans.

^d Aux États-Unis, on a observé un solide mouvement prônant l'intégration des services au cours des dix dernières années. En mai 2004, la Géorgie a créé un ministère gouvernemental intégré des services éducatifs et de garde de la petite enfance pour s'occuper plus efficacement des divers services à la petite

Généralement, dans les pays de l'OCDE, les différents auspices et conceptualisations se traduisent par une organisation de services à deux niveaux : les services à la petite enfance pour les enfants plus jeunes, suivis de l'éducation préscolaire pour ceux de trois à cinq ans. Le résultat est souvent une fragmentation des services et un manque de cohérence pour les enfants et les familles. Les institutions offrant des services éducatifs et de garde à la petite enfance diffèrent grandement en ce qui concerne leurs besoins de financement, leurs procédures opérationnelles, les cadres relatifs à la réglementation, la formation et les qualifications professionnelles de leur personnel.¹

Les services à la petite enfance, en particulier, souffrent de ce partage de responsabilités. Ils ont tendance à être moins développés en matière de protection, et dans certains pays, le domaine des services à la petite enfance est une mosaïque composée de fournisseurs privés et de garderies individuelles en milieu familial. La question de la capacité de payer des parents est souvent un problème et, en conséquence, les groupes à faibles revenus se voient souvent refuser l'accès aux services offerts dans les centres, à moins que des services ciblés financés par le gouvernement soient disponibles. Fréquemment, le personnel — presque exclusivement féminin — a un faible niveau de qualifications scolaires, touche un maigre salaire, et ne bénéficie peut-être pas d'un contrat d'emploi ni d'assurances. Dans le domaine des services privés, la tendance actuelle est à l'achat de petits services par des compagnies commerciales plus grandes dont certaines exercent des pressions pour augmenter la dérèglementation du secteur.

Une autre fragmentation des services à la petite enfance peut être observée lorsque les gouvernements considèrent les soins précoces comme la responsabilité privée des parents et non pas une responsabilité publique. Ce fut souvent l'approche utilisée des économies de marché libérales (notamment dans les pays suivants recensés par l'OCDE : l'Australie, le Canada, l'Irlande, la Corée, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis). Ces pays reconnaissent généralement la responsabilité gouvernementale pour l'éducation préscolaire destinée aux enfants âgés de trois à cinq ans (selon le pays), plus particulièrement pour les enfants provenant de familles défavorisées ou à risques. En revanche, les dispositions relatives aux services à la petite enfance pour les enfants de moins de trois ans sont considérées comme une responsabilité parentale, et les parents peuvent recevoir ou ne pas recevoir d'aide pour se procurer des services à la petite enfance sur le marché (selon le revenu ou la nécessité de stimuler la participation des femmes au marché du travail).^e

enfance offerts par l'État. De la même façon, en avril 2005, l'État du Massachusetts a fusionné le Bureau de la maturité scolaire du ministère de l'Éducation avec le Bureau des services de garde et a créé un nouveau ministère consolidé des Services éducatifs et de garde. En 2006, l'État de Washington a réuni plusieurs services éducatifs et de garde de la petite enfance sous un ministère de l'Apprentissage précoce nouvellement créé. Ces services sont notamment *Head Start*, les services à la petite enfance, les programmes préscolaires financés par l'État, et un petit programme de lecture précoce. De plus, plusieurs structures de gouvernance intégrées (p. ex., les conseils des gouverneurs pour les enfants, les conseils d'administration publics et privés, les conseils interorganismes) sont apparues pour élaborer une politique de services éducatifs et de garde de la petite enfance et superviser sa mise en œuvre.⁴

^eIl faut souligner qu'il existe différents degrés de participation gouvernementale pour les familles et les jeunes enfants dans les économies libérales. Par exemple, au Royaume-Uni, bien que les prestations privées et la concurrence sur le marché des services à la petite enfance se maintiennent, le gouvernement finance

Afin d'améliorer l'intégration des services à la petite enfance destinés aux enfants de la naissance à l'âge de six ans, le rapport de l'OCDE intitulé *Petite enfance, grands défis* a permis de faire les suggestions suivantes aux gouvernements qui sont préoccupés par le fait de mettre en place un système de services à la petite enfance plus cohérent destiné aux parents qui travaillent :

- Établir un cadre politique coordonné pour les jeunes enfants, aux niveaux centralisé et décentralisé;
- Nommer un ministère principal pour les jeunes enfants, qui serait responsable de l'ensemble des politiques, tout en travaillant en coopération avec d'autres ministères et secteurs;
- Adopter une approche collaborative et participative en ce qui a trait à la réforme;
- Tisser de solides liens entre les services, les professionnels et les parents dans chaque communauté.

Les services intégrés

Les pays qui intègrent leurs services sous l'égide d'un ministère ou d'un organisme offrent généralement des services de qualité supérieure plus coordonnés et davantage orientés vers un but. Dans les pays nordiques, par exemple, les autorités municipales assurent la prestation de services intégrés soit directement, soit par l'intermédiaire de fournisseurs à forfait qui doivent respecter la réglementation publique et les exigences en matière de qualité. Les services fortement subventionnés sont largement disponibles pour les parents. Des pédagogues détenant une éducation de niveau universitaire bénéficient de contrats d'embauche dans les centres de la petite enfance et d'une rémunération à peu près équivalente à celle des enseignants du primaire. Les services dans les pays nordiques ont jusqu'à présent réussi à éviter les faiblesses des systèmes publics d'éducation de la petite enfance des économies libérales, qui, à cause de leur lien étroit avec l'éducation primaire, ont souvent des ratios enfant-éducateur très inappropriés et ne sont pas disponibles toute la journée ni toute l'année. Ainsi, les pays nordiques qui ont transféré la responsabilité des services à la petite enfance aux ministères de l'Éducation — comme ce fut le cas en Norvège (2005) et en Suède (1996) — continuent à avoir de faibles ratios enfant-éducateur qui permettent aux pédagogues de porter une attention individuelle et facilitent la relation avec l'enfant.

Conclusion

Le type de structure de gouvernance en place influence fortement l'accessibilité et la qualité des services à la petite enfance d'un pays. Les systèmes à responsabilités partagées sont souvent synonymes de secteur des services à la petite enfance peu réglementés et d'approche de l'éducation précoce de type « école pour les juniors ». Dans le secteur des services à la petite enfance, la qualité de l'environnement d'apprentissage est souvent faible parce que l'État donne peu d'orientations et à cause de la qualification

fortement les services à la petite enfance destinés aux jeunes enfants des familles qui travaillent et prévoit réglementer la qualité de ces soins de façon aussi rigoureuse qu'il le fait pour les services publics.

du personnel et des conditions de travail. De plus, dans les systèmes à responsabilités partagées, le secteur de l'éducation précoce vise des objectifs scolaires et est caractérisé par des ratios enfant-éducateur élevés et une négligence des stratégies naturelles d'apprentissage de l'enfant. Même dans les pays où de grands efforts sont faits pour améliorer la qualité des services éducatifs et de garde, par exemple, la Flandre en Belgique, il est difficile de se départir de l'héritage du passé. Les systèmes intégrés des pays nordiques semblent offrir une approche plus équilibrée des soins et de l'éducation. Ces pays offrent des réseaux abordables et complets à toutes les familles qui ont besoin de services, et leur approche du développement de l'enfant et de l'apprentissage respecte l'âge du jeune enfant, ses forces et ses besoins.

RÉFÉRENCES

1. OECD. *Starting Strong: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2001.
2. OECD. *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2006.
3. US General Accounting Office. *Early education and care: overlap indicates need to assess crosscutting programs*. Washington, DC: US General Accounting Office; 2000. GAO/HEHS-00-78.
4. Neuman MJ. Governance of early childhood education and care: recent developments in OECD countries. *Early Years* 2005;25(2):129-141.

Pour citer ce document :

Bennet J. Les systèmes éducatifs et de garde de la petite enfance dans les pays de l'OCDE : une question de tradition et de gouvernance. In: Tremblay RE, Barr RG, Peters RDeV, Boivin M, eds. *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* [sur Internet]. Montréal, Québec: Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants; 2009:1-6. Disponible sur le site: <http://www.enfant-encyclopedie.com/documents/BennettFRxp.pdf>. Page consultée le [insérer la date].

Copyright © 2009

Cet article est financé par le Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants (CEDJE), par le Réseau stratégique de connaissances sur le développement des jeunes enfants (RSC-DJE) et par le Centre du savoir sur l'apprentissage des jeunes enfants du Conseil canadien sur l'apprentissage.



CENTRES D'EXCELLENCE POUR LE BIEN-ÊTRE DES ENFANTS

Le développement des jeunes enfants

CCL CCA

CANADIAN COUNCIL ON LEARNING CONSEIL CANADIEN SUR L'APPRENTISSAGE

EARLY CHILDHOOD LEARNING KNOWLEDGE CENTRE