ENCYCLOPÉDIE
sur le développement
des jeunes enfants

Systèmes d’éducation et d’accueil des jeunes enfants : questions de tradition et de gouvernance

[a]John Bennett, M.Éd., Ph.D.

Avril 2011, Éd. rév.

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 des institutions de la petite enfance

©2011-2026 ABILIO | SERVICES À LA PETITE ENFANCE – ÉDUCATION ET ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

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 plusieurs villes européennes ont mis sur pied des institutions de services à la petite enfance destinées aux enfants abandonnés ou en danger dès le 15e siècle. Une évolution a eu lieu au 19e 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 l'école, p. ex., la Suède dès 1836, et la France en 1881. Les objectifs des deux institutions étaient très différents : les institutions cherchaient à assurer la survie de l'enfant et la protection sociale alors que les écoles pour les enfants en bas âge poursuivaient un objectif éducatif. Les services à la petite enfance et les programmes préscolaires étaient fondés 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'efficience — 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, généralement 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 aux enfants. 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.3 Généralement, dans les pays de l'OCDE, le partage de la gestion s'est traduit 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.

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 peuvent se voir 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 (seulement cinq ans dans certains pays), plus particulièrement pour les enfants provenant de familles défavorisées ou à risque. 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).

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 règlementation 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. En revanche, 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 offrir des services toute la journée ouverts toute l'année et à avoir de faibles ratios enfant-éducateur qui permettent aux pédagogues de porter une attention individuelle et facilitent la relation avec l'enfant.

Récents résultats de la recherche

Une étude récente, intitulée Caring and Learning Together,[4] s'est penchée sur cinq pays – Brésil, Jamaïque, Nouvelle-Zélande, Slovénie et Suède – qui ont décloisonné l'administration des services à la petite enfance et l'éducation des jeunes enfants. Cette étude donne à penser que ce décloisonnement a eu des retombées généralement positives. Il y a eu une nette amélioration de

l’accès et une hausse importante du nombre d’inscriptions pour tous les groupes d’âge, surtout les enfants de 1 à 3 ans. Le statut du personnel, le niveau de recrutement, la formation et les conditions d’emploi se sont aussi grandement améliorés. Les résultats étaient également positifs à d’autres égards, tels que l’élaboration de programmes ou le travail pédagogique. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, l’unification avec le secteur de l’éducation a mené à la création du programme Te Whariki et d’un instrument d’évaluation particulier de l’apprentissage nommé Learning Stories.[5] Le rapport sur la Nouvelle-Zélande préparé pour cette étude avance que : « si les services n’avaient pas été intégrés au secteur de l’éducation, il est peu probable que la Nouvelle-Zélande aurait eu un programme aussi novateur que le Te Whāriki et qui aurait aussi largement tenu compte des services à la petite enfance » [trad.]. Plus frappant encore est la transformation qui s’est opérée au sein de l’effectif des services à la petite enfance dans ce pays : le personnel est plus compétent et les salaires sont meilleurs en raison de la création en 1994 d’un syndicat conjoint pour les éducateurs de la petite enfance et les enseignants au primaire. Depuis l’intégration au secteur de l’éducation, « le nombre d’étudiants et de diplômés des programmes collégiaux de formation en éducation de la petite a continuellement augmenté. »[6]

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 y investit peu, que le personnel est peu qualifié et que les conditions de travail sont mauvaises. 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.

Répercussions

L’éducation et l’accueil des jeunes enfants peuvent être intégrés avec succès au système d’éducation en autant que les jeunes enfants demeurent au cœur des priorités du ministère responsable. Dans les cas de pauvreté extrême, il y a de bonnes raisons de maintenir une approche axée sur la santé/le bien-être pour les enfants de 0 à 3 ans et leur famille dans l’espoir que la perspective immense de stimulation cognitive et d’acquisition linguistique ne soit pas négligée. Toutefois, si les bienfaits visés par le décloisonnement comprennent : (1) l’admissibilité universelle, (2) un accès abordable, (3) un effectif unifié et instruit, (4) l’amélioration de l’apprentissage pour tous les groupes d’âge et (5) des transitions en douceur pour les jeunes enfants, alors des services à la petite enfance et un secteur de l’éducation intégrés sont plus susceptibles de répondre aux espoirs.

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. Kaga Y, Bennett J, Moss P. *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris, France: UNESCO; 2010.
5. Carr M. *Assessing children’s experiences in early childhood: Final Report to the Ministry of Education*. Wellington, Australia: Ministry of Education; 1998.
6. Kaga Y, Bennett J, Moss P. *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris, France: UNESCO; 2010:82.

Note:

[a] Le Dr John Bennett a été directeur de projet des récentes revues effectuées par l’OCDE sur les politiques relatives à la petite enfance. Il est aussi co-auteur des deux volumes Petite enfance, grands défis (OCDE, 2001 et 2006). Il est actuellement professeur invité à l’Unité de recherche Thomas-Coram de l’Institute of Education, de Londres en Angleterre.