

UNICEF
Centre de recherche Innocenti

Bilan Innocenti 8

La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant

**Tableau de classement des services de garde et
d'éducation des jeunes enfants dans les pays
économiquement avancés**

unissons-nous
pour les enfants

unicef 

Ce *Bilan Innocenti* a été rédigé par Peter Adamson à partir de recherches, de données et de documents d'information présentés par John Bennett. Le projet a été coordonné par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF et a bénéficié de l'assistance d'un groupe de conseillers internationaux (voir page 36). Les recherches concernant le *Bilan 8* ont été achevées à la fin du mois d'avril 2008.

Le texte complet et la documentation justificative, dont deux documents d'orientation, peuvent être téléchargés à partir du site Internet du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF : www.unicef-irc.org

Toute partie du *Bilan Innocenti* peut être reproduite librement, accompagnée de la référence suivante :

UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant, Bilan Innocenti 8*, 2008

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence

© Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2008

Nous exprimons notre gratitude au Comité allemand de l'UNICEF pour le soutien apporté à l'élaboration du *Bilan 8*, et remercions également en ce sens le Comité de l'UNICEF du Royaume-Uni et celui d'Andorre.

La série des *Bilans Innocenti* vise à suivre et à comparer les prestations des pays de l'OCDE en matière de protection des droits de leurs enfants.

Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, situé à Florence, Italie, a été créé en 1988 pour renforcer la capacité de recherche du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et soutenir son engagement en faveur des enfants du monde entier.

Le Centre (connu formellement sous le nom de Centre international pour le développement de l'enfant) anime la recherche dans les domaines d'activité de l'UNICEF présents et futurs. Ses principaux objectifs consistent à améliorer la compréhension internationale des questions liées aux droits des enfants et à promouvoir la pleine application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Les publications du Centre constituent des contributions à un débat global sur des questions relatives aux droits de l'enfant et comportent de multiples opinions. Il se peut donc que le Centre produise des publications qui ne reflètent pas forcément les politiques ou les approches de l'UNICEF sur certains sujets.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF.

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

12 Piazza SS. Annunziata

50122 Florence, Italie

Tél : (39) 055 20 330

Fax : (39) 055 2033 220

florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

UNICEF
Centre de recherche Innocenti

Un grand changement est en cours dans la vie des enfants des pays les plus riches du monde.

La génération montante d'aujourd'hui est la première dont la majorité passe une grande partie de la petite enfance dans un type de structure de garde extérieure au foyer.

Parallèlement, la recherche neuroscientifique démontre l'importance capitale, pour tous les aspects du développement de l'enfant, de l'établissement de rapports aimants, stables, sécurisants et stimulants avec les personnes qui s'occupent d'enfants au cours des premiers mois et années.

Considérés ensemble, ces deux éléments obligent l'opinion publique et les décideurs politiques de l'OCDE à faire face à des questions pressantes.

C'est en fonction de leurs réponses que la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant se traduira, pour les enfants d'aujourd'hui et ceux de demain, par une avancée ou un revers.

Fig. 1 Tableau de classement des services à la petite enfance

Ce *Bilan* débat des chances et des risques attachés à la transition relative à la garde et à l'éducation des enfants et propose des points de référence applicables sur le plan international en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, à savoir un ensemble de normes minima pour protéger les droits des enfants durant leurs années les plus vulnérables et les plus formatives.

Le tableau ci-dessous fait apparaître quels sont les pays qui satisfont actuellement aux normes minima suggérées, et récapitule cette première tentative d'évaluer et de comparer les services à la petite enfance dans 25 pays de l'OCDE où ont été recueillies des données.

Point de référence		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Nombre de points de référence atteints	Congé parental d'un an à 50% du salaire	Plan national donnant la priorité aux enfants défavorisés	Services d'accueil subventionnés et réglementés pour 25% des enfants de moins de 3 ans	Services d'éducation des jeunes enfants subventionnés et agréés pour 80% des enfants de 4 ans	Formation obligatoire pour 80% de tous les personnels s'occupant des enfants	Enseignement tertiaire et qualification correspondante pour 50% du personnel des services agréés d'éducation à la petite enfance	Rapport d'encadrement minimum de 1 à 15 dans les services d'éducation préscolaire	1,0% du PIB alloué aux services à la petite enfance	Taux de pauvreté de l'enfant inférieur à 10%	Portée quasi universelle des services sanitaires de base pour les enfants
Suède	10	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Islande	9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Danemark	8	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Finlande	8	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
France	8	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Norvège	8	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Belgique (Flandres)	6		✓	✓	✓		✓			✓	✓
Hongrie	6		✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Nouvelle-Zélande	6		✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Slovénie	6	✓	✓	✓		✓	✓				✓
Autriche	5		✓		✓	✓		✓		✓	
Pays-Bas	5		✓	✓		✓	✓	✓			
Royaume-Uni*	5		✓	✓	✓	✓	✓				
Allemagne	4		✓		✓		✓	✓			
Italie	4		✓		✓	✓	✓				
Japon	4		✓		✓	✓					✓
Portugal	4		✓		✓	✓	✓				
République de Corée	4		✓			✓	✓				✓
Espagne	3				✓	✓	✓				
Etats-Unis	3			✓			✓	✓			
Mexique	3		✓			✓	✓				
Suisse	3					✓		✓		✓	
Australie	2			✓			✓				
Canada	1						✓				
Irlande	1						✓				
Total des points de référence atteints	126	6	19	13	15	17	20	12	6	10	8

*Les données relatives au Royaume-Uni se rapportent uniquement à l'Angleterre.

LA TRANSITION EN COURS DANS LA GARDE ET L'ÉDUCATION DE L'ENFANT

La façon d'élever les enfants, dans les pays économiquement avancés, connaît un grand changement. Après avoir constitué, pendant des siècles, une question d'ordre avant tout privé et familial, la garde des très jeunes enfants est en train de devenir, de manière importante, une activité extérieure au foyer qui concerne de plus en plus les autorités nationales et les entreprises privées. La génération montante d'aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE,* est la première au sein de laquelle la majorité des enfants passent une grande partie de leurs premières années non dans leur propre foyer avec leur propre famille mais dans quelque structure de garde d'enfants.

Le changement est loin d'être complet et ses aspects varient d'un pays à l'autre. Mais il n'y a aucun doute quant à l'ampleur et à la tendance générale de la transition. Environ 80% des enfants de trois à six ans du monde riche sont actuellement insérés dans quelque structure de garde et d'éducation de la petite enfance. Pour ceux de moins de trois ans, la proportion est maintenant d'environ 25% dans l'OCDE dans son ensemble et de plus de 50% dans certains pays individuels (figure 2). Parmi les nations industrialisées, la structure d'accueil extérieure fait partie de la vie de plus en plus d'enfants, de plus en plus tôt et durant de plus en plus d'heures.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays de l'OCDE ont également

connu une brusque augmentation du nombre d'enfants en bas âge – de moins d'un an – confiés à des structures de garde extérieures au foyer. Il n'y a guère de statistiques concernant ce groupe d'âge. Mais au Royaume-Uni,** par exemple, la majorité des mères reprennent un travail à temps partiel ou à plein temps dans les 12 mois suivant la naissance.ⁱ De même aux Etats-Unis, plus de 50% des enfants de moins d'un an sont insérés dans une structure de garde, dont les trois quarts dès l'âge de quatre mois ou même avant, pour une moyenne de 28 heures par semaine.ⁱⁱ Dans la partie flamande de la Belgique, plus d'un tiers des enfants en bas âge sont confiés à une structure de garde au cours de leur première année de vie.

La figure 2 fournit le meilleur instantané disponible nation par nation du panorama actuel. En ce qui concerne les enfants de quatre ans, 16 des 24 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données ont dépassé le cap des 75% d'inscriptions préscolaires. En Belgique, en France, en Italie et en Espagne, l'inscription des enfants de quatre ans est maintenant pratiquement de 100%. En ce qui concerne les enfants de moins de trois ans, le Danemark et l'Islande ont les taux d'inscription les plus élevés (autour de 60%).

Ces données doivent être interprétées avec précaution. Les pourcentages cités ne

reflètent ni la qualité ni la disponibilité des services offerts. Le chiffre du Royaume-Uni, par exemple, se rapporte à des enfants fréquentant des centres éducatifs pour la petite enfance gratuits (dont ils peuvent bénéficier neuf mois par an) à raison de deux heures et demie par jour; le chiffre de la Suède, par contre, se rapporte à des services couvrant une journée de travail complète (disponibles, selon le désir des parents, 11 mois par an). Il faut aussi souligner que ces données fixent ce qui est en fait une image en mouvement.

Le moteur du changement

Les forces qui soutiennent la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant sont aussi saillantes que le changement lui-même.

Premièrement, plus de deux tiers de toutes les femmes en âge de travailler dans les pays de l'OCDE exercent aujourd'hui un emploi hors de la maison. Beaucoup choisissent de devenir mères dix ans, ou davantage, plus tard que les femmes des générations précédentes et beaucoup ont des carrières bien établies à prendre en considération. Dans la mesure où cela reflète un progrès vers l'égalité des chances pour les femmes, on ne peut que s'en féliciter. Mais dans la mesure où cela représente des pressions économiques en hausse, il y a lieu de s'en inquiéter. Même pour les catégories bien payées, deux salaires sont souvent indispensables pour faire face aux frais de logement et autres. Parmi les catégories peu payées, une famille composée de deux adultes et de deux

* Organisation de coopération et de développement économiques, l'organisation internationale qui réunit les pays industrialisés adeptes de l'économie de marché.

** Sauf mention contraire, les données pour le Royaume-Uni se réfèrent uniquement à l'Angleterre.

Fig. 2

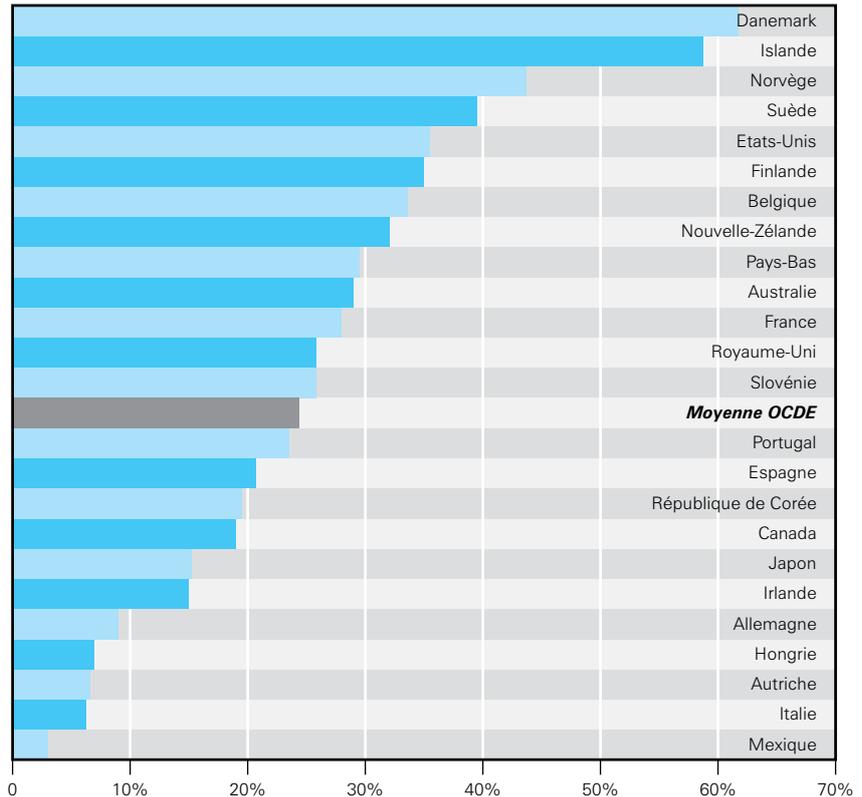
La transition relative à la garde d'enfants, vue d'ensemble

Les tableaux 2a, 2b et 2c fournissent le meilleur panorama actuel de la transition relative à la garde d'enfants dans les pays de l'OCDE où l'on dispose de données. Malheureusement il n'y a pas de données internationalement comparables sur le nombre d'inscriptions des enfants de moins de un an.

enfants a généralement besoin pour le moins d'un emploi à plein temps et d'un à mi-temps (au salaire minimum) juste pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté nationale. La plupart des parents isolés ont besoin d'un travail à plein temps outre les allocations. Et plus la famille est pauvre, plus urgente est la nécessité de reprendre le travail – souvent non qualifié et mal payé – dès que possible après une naissance. Pour des millions de mères, donc, l'obligation toujours plus pressante de travailler ne reflète pas de nouvelles chances mais de nouvelles nécessités.

Deuxièmement, ce grand changement concernant les enfants est le fruit de pressions économiques qui pèsent sur les gouvernements; plus de femmes au sein de la force de travail accroissent le PIB, augmentent les rentrées fiscales et réduisent les coûts des charges sociales.

Troisièmement, une économie globale toujours plus concurrentielle et basée sur les connaissances contribue à convaincre tant les autorités nationales que les

Fig. 2a Enfants de 0 à 3 ans inscrits dans une structure d'accueil

Sources : Base de données de l'OCDE sur la famille et base de données de l'OCDE sur l'éducation (2004).

parents que l'éducation préscolaire est un investissement d'avenir en matière de succès académiques et de perspectives d'emploi (encadré 2).

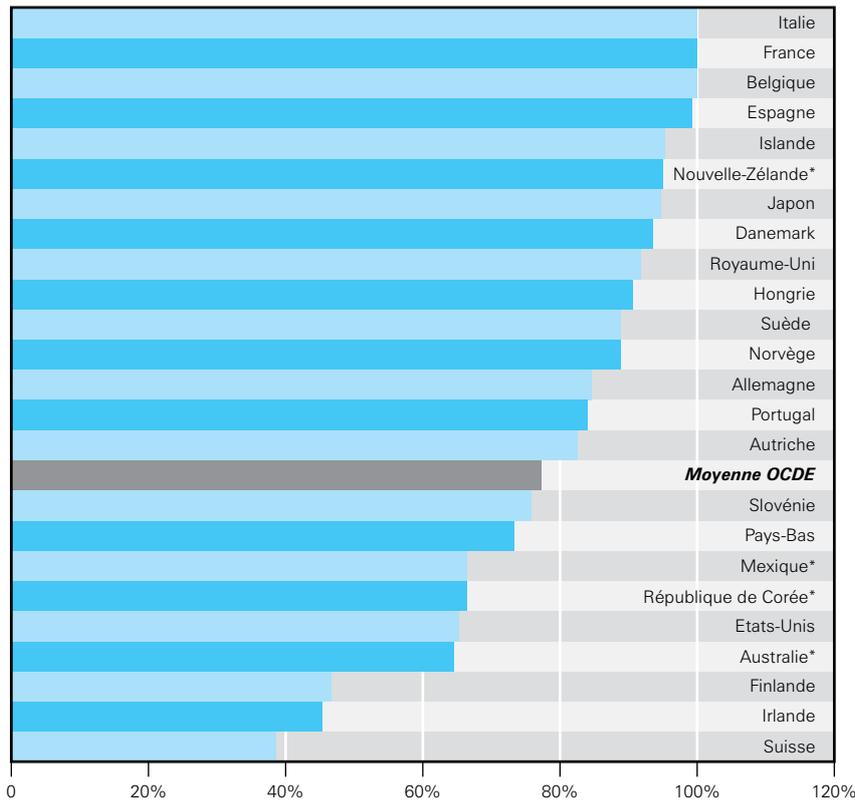
Quatrièmement, certains pays de l'OCDE considèrent les services de garde d'enfants comme un moyen de lutter contre la baisse du taux de natalité. "Si l'Europe veut inverser son déclin démographique", relevait la Commission européenne en 2005, "les familles doivent être ultérieurement encouragées par des politiques publiques qui permettent aux hommes et aux femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle."

Pour toutes ces raisons corrélatives, la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant est facilitée en tous lieux par les politiques publiques. Tous les pays de l'Union européenne, par exemple, garantissent actuellement au moins deux ou trois ans d'éducation préscolaire, et les dirigeants de l'Union européenne ont convenu qu'en 2010 les pays devraient être en mesure de fournir des services de garde à plein temps gratuits ou subventionnés à au moins 33% des enfants

de moins de trois ans et à 90% des enfants de trois à six ans.* Aux Etats-Unis la loi ne prévoit pas actuellement d'éducation préscolaire avant l'âge de cinq ans, mais dans la pratique plus de 60% des 10 millions de petits Américains d'âge préscolaire sont insérés dans quelque forme de programme pour la petite enfance. "Les inscriptions préscolaires", selon le Conseil national de recherche des Etats-Unis, "sont nombreuses, en hausse et vont se poursuivre."

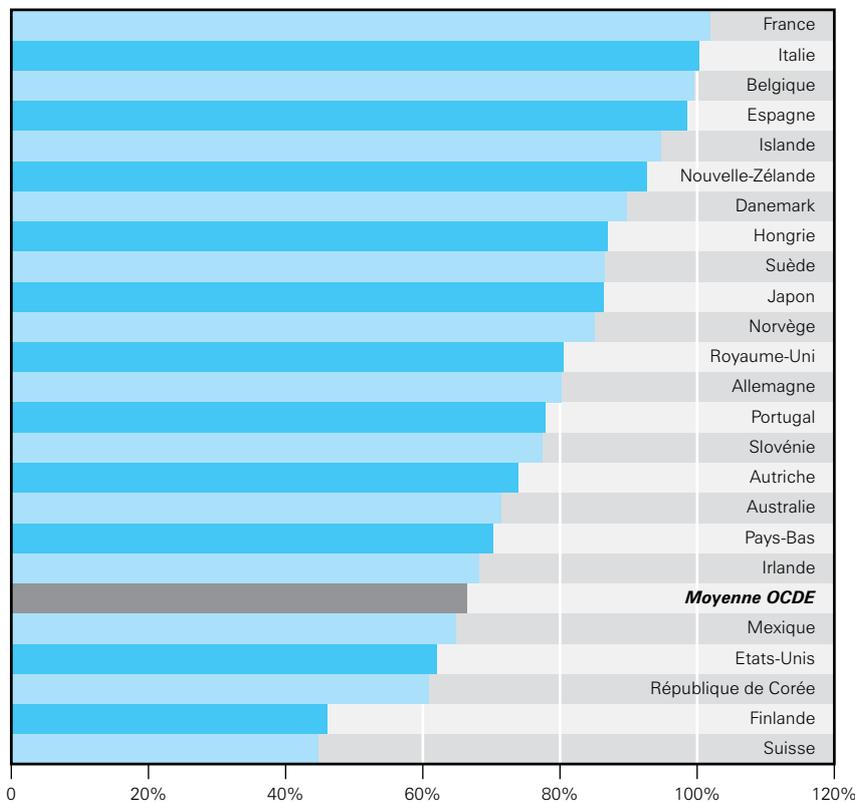
Voilà, en bref, quelques-unes des forces qui poussent les gouvernements et les familles des pays de l'OCDE vers des formes radicalement nouvelles de garde et d'éducation de l'enfant. Et malgré des différences notables de politiques et de pratiques, il est évident que les nations industrialisées dans leur ensemble se dirigent non seulement vers des formes de garde extérieures au foyer pour un pourcentage important de nourrissons et d'enfants en bas âge mais également vers des systèmes d'éducation universelle ne

* Objectifs déjà atteints par la Belgique (Flandres), le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.

Fig. 2b Enfants de 4 ans inscrits dans une structure d'éducation à la petite enfance

Sources : EUROSTAT (2005).

* Données fournies par la base de données sur la famille de l'OCDE (2004).

Fig. 2c Enfants de 3 à 6 ans inscrits dans une structure d'éducation des jeunes enfants

Sources : Base de données de l'OCDE sur la famille et base de données de l'OCDE sur l'éducation.

commençant pas de façon classique vers cinq ou six ans mais proposant dès l'âge de trois ans un programme pour la petite enfance.

Etant donné ces pressions, il existe un réel danger que la transition relative à la garde et à l'éducation de l'enfant suive un cours déterminé par les besoins et les exigences du moment, sans critères de vision à long terme ou de choix. Ce *Bilan* s'efforce donc de présenter une vue générale des changements concernant les formes de garde d'enfant dans le monde industrialisé et met en relief certains risques, opportunités, et choix à plus long terme inhérents au fait de changer, à une telle échelle, la façon de s'occuper de la majorité de nos enfants lors des années formatrices par excellence.

En particulier, le *Bilan* considère ce grand changement du point de vue même qui risque d'être négligé et qui est si clairement établi dans l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, à savoir que dans toutes les décisions qui concernent les enfants "l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale."

Une révolution parallèle

En même temps que ce grand changement relatif à l'enfance se propageait dans le monde industrialisé, une révolution parallèle concernant la compréhension de l'importance des premières années de vie de l'enfant se déroulait sans bruit dans le domaine plus réservé de la recherche neuroscientifique.

L'encadré 1 récapitule quelques-uns des concepts-clés issus de cette recherche. Ceux-ci comprennent : la séquence de 'périodes sensibles' dans le développement du cerveau; l'importance de rapports 'service-retour' avec les personnes en charge; le rôle de l'amour en tant que fondement du développement tant intellectuel qu'affectif; l'encouragement du sentiment de pouvoir croissant chez l'enfant; les façons dont l'architecture du cerveau en évolution peut être malmenée

par le stress; et l'importance capitale d'interagir très tôt avec les membres de la famille et les personnes en charge dans le développement des systèmes de gestion du stress. De nouvelles technologies et de nouveaux instruments de recherche commencent à éclairer ces processus de manière plus détaillée, et ils ont conduit à la conviction largement répandue que les connaissances actuelles de la communauté neuroscientifique devraient être davantage accessibles aux hommes politiques, à la presse et au public.

Aux fins de ce rapport, la portée majeure de ces découvertes est que ce sont les interactions précoces de l'enfant avec autrui, et en particulier avec sa famille et les personnes qui s'occupent de lui, qui établissent les schémas de connexions neurales et d'équilibres chimiques, et qui influent en profondeur sur son devenir, ses capacités futures et sa façon de réagir par la suite à son environnement. S'exerçant dans le cadre du potentiel du patrimoine génétique, l'expérience précoce fait office d'architecte du cerveau humain et met en place à la fois les fondations et

l'échafaudage du développement futur. Un rapport du Conseil scientifique national des États-Unis décrit le processus comme suit :

“L'explosion de la recherche dans le domaine de la neurobiologie ... a permis de clarifier dans quelle mesure l'interaction entre le patrimoine génétique et l'expérience précoce façonne littéralement l'architecture du cerveau.”ⁱⁱⁱ

Le rapport poursuit en soutenant que cela est évidemment fondamental en ce qui concerne les résultats scolaires, la

Encadré 1 Neurosciences : service-retour

On trouve au cœur des dernières recherches sur le développement du cerveau humain un élément qui semble aussi loin que possible de la science dure. La façon dont les parents réagissent à l'égard de leurs bébés, le gazouillis de ces derniers, les échanges de sourires et de roucoulements, la répétition de sons, de mots, de gestes, la joie émue devant le moindre progrès de l'enfant ne se prêtent pas aisément à l'analyse scientifique. C'est pourtant ce genre d'interaction intime d'amour réciproque, accompagnée d'une nutrition adéquate, qui constitue la composante essentielle du développement émotionnel, physique et cognitif de l'enfant.

Les chercheurs ont essayé de décrire ce processus de façon plus scientifique à l'aide de termes tels que 'sensibilité/réceptivité maternelle/paternelle', 'mutualité' et 'réciprocité'. Ils utilisent également souvent des analogies comme 'la danse de la sensibilité réciproque' ou 'le processus de service-retour'. Ce dernier, par exemple, est décrit comme suit dans *La science du développement des jeunes enfants*, que l'on doit au Centre sur l'enfant en développement de l'université de Harvard :

“Le service-retour se produit lorsque les jeunes enfants commencent naturellement à interagir par le biais du babillage, des expressions faciales, des mots, des gestes et des cris, que les adultes réagissent en entrant en synchronisation et en leur adressant en retour le même genre de sons et de gestes, et que le processus se poursuit des uns aux autres. Un autre aspect important de la notion d'interaction du service-retour est que le processus fonctionne le mieux lorsqu'il se produit dans le cadre d'une relation suivie entre un enfant et un adulte sensible à l'individualité unique de l'enfant. Des dizaines d'années de recherche nous enseignent que des interactions mutuellement gratifiantes sont des conditions essentielles au développement de circuits cérébraux sains et de capacités toujours plus complexes.”¹

Un autre concept fondamental est l'identification des 'périodes sensibles' dans le développement séquentiel du cerveau humain. Chacune de ces périodes est associée à des zones spécifiques du système de circuits neurologiques et à des capacités humaines spécifiques. Et chacune s'édifie sur les circuits et les capacités établis lors de la période précédente. C'est ce processus qui met en place le cadre de l'ensemble du futur développement cognitif et émotionnel – un cadre solide ou chancelante selon le genre et la qualité des interactions avec les personnes principales qui s'occupent de l'enfant au cours des premiers mois et années de sa vie.

A cela se rattache la découverte que les soins et l'éducation ne constituent pas des processus disjoints. Une interaction affective étroite entre parent et enfant est aussi essentielle au développement intellectuel qu'au développement émotionnel. Des efforts purement didactiques – visant à développer les capacités cognitives de l'enfant – risquent de saper ce qu'ils cherchent à stimuler si les besoins affectifs sont négligés. L'étude *Avides d'apprendre*,² par exemple, conclut que *“les soins et l'éducation ne peuvent pas être évoqués en tant qu'entités séparées dans les rapports avec les jeunes enfants...Ni l'amour ni l'éducation ne suffisent, en soi et de par soi, à produire un développement optimal.”*

La recherche a également attiré l'attention sur l'importance des niveaux de stress durant les premiers mois et années de la vie. Selon le professeur Jack Shonkoff, directeur du Centre de l'université de Harvard sur l'enfant en développement, des niveaux excessifs d'hormones dues au stress *“perturbent littéralement l'architecture du cerveau.”*

A cet âge, des tensions trop nombreuses ou trop prolongées – et l'absence d'un adulte familial et de confiance qui apporte aussitôt la tendresse rassurante qui contribue à ramener les niveaux des hormones dues au stress à la norme – peuvent aboutir à une mauvaise ordonnance des niveaux de stress cérébraux. En particulier, on sait qu'un taux

productivité dans l'entreprise, le sens civique au sein de la communauté, et que *“tous les aspects du capital humain adulte, des compétences de la force de travail à un comportement coopératif et respectueux de la loi, sont basés sur des capacités qui se développent au cours de l'enfance, dès la naissance.”*

Par rapport au changement qui touche actuellement les enfants dans le monde économiquement développé, l'importance de ces découvertes ne peut guère être surestimée. Ce rapport s'attache à montrer

que la conjonction de ces deux évolutions – un recours massif à des structures de garde et une meilleure compréhension de ce qui se produit dans le cerveau humain au cours des premiers mois et années de la vie – constitue actuellement pour le public et les décideurs politiques un problème de taille à affronter d'urgence. Selon la sagesse de leur réaction, la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant, pour les enfants d'aujourd'hui et ceux de demain, conduira à une avancée ou à un revers. Cette réaction doit

commencer par un souci et un contrôle majeurs de ce changement alors même que celui-là a prend de l'ampleur et gagne d'autres parties du monde.*

Points de référence

A cet effet ce *Bilan* propose l'établissement d'un ensemble de normes minima applicables au plan international visant à protéger les droits des jeunes enfants alors que la vague de transition relative à la

* Il faut noter que les ex-économies centralisées d'Europe orientale et centrale avaient grandement investi dans les structures d'accueil pour enfants au cours des décennies antérieures à 1990.

Concepts fondamentaux

“Des dizaines d'années de recherche indépendante dans les domaines de l'économie, des neurosciences et de la psychologie développementale ont fait apparaître quatre concepts fondamentaux pour élaborer une saine politique sociale à l'égard de la petite enfance. Premièrement, l'architecture du cerveau et le processus de formation des capacités sont influencés par l'interaction entre le patrimoine génétique et l'expérience individuelle. Deuxièmement, la maîtrise des aptitudes essentielles à la réussite économique et au développement de leur cheminement neural sous-jacent obéissent à des règles hiérarchiques. Les acquisitions successives s'appuient sur les fondations posées précédemment. Troisièmement, les compétences

cognitives, linguistiques, sociales et émotionnelles sont interdépendantes; toutes sont puissamment façonnées par les expériences de l'enfant en train de se développer; et toutes contribuent à la réussite dans quelque société que ce soit. Quatrièmement, bien que la faculté d'adaptation continue tout au long de la vie, les capacités humaines se forment dans le cadre d'une séquence prévisible de périodes sensibles, au cours desquelles le développement de circuits neuraux spécifiques et les comportements qu'ils génèrent sont extrêmement malléables et donc réceptifs par excellence aux influences de l'entourage.”

Heckman J. J, 'Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children', *Science*, vol 312, n° 5782, pages 1900-1902, 30 juin 2006.

élevé persistant de cortisol, une hormone due au stress, endommage la délicate architecture du cerveau en développement, et est associé plus tard dans la vie à des maladies dues au stress. La santé mentale nécessite des systèmes de gestion du stress qui fassent monter le niveau des hormones dues au stress en réponse à des perceptions de menace, et les réduisent à nouveau lorsque la question est résolue. Ces équilibres chimiques, antérieurs même à la naissance, s'établissent durant la petite enfance.

Enfin, la recherche a attiré l'attention sur la sensation de 'pouvoir' qui apparaît chez l'enfant, le sentiment d'être capable d'influencer les événements et les situations. Des réactions encourageantes à cet égard de la part des adultes entraînent l'épanouissement d'un sens de motivation, de confiance et de compétence. Si ce sentiment de 'pouvoir' n'est pas consolidé, ou s'il est activement découragé par des réactions négatives ou des punitions, cela risque de compromettre ces aspects essentiels du développement psychologique.

Pour toutes ces raisons, le rapport entre les enfants en bas âge et les parents ou les pourvoyeurs de soins principaux, est fondamental pour le développement

émotionnel, psychologique et cognitif. Les problèmes de développement et de comportement – qui continuent souvent par la suite – proviennent le plus souvent de perturbations au sein de ce rapport.³

Tout cela comporte des implications évidentes pour la garde et l'éducation des très jeunes enfants. Et dans le cadre de la transition relative au mode d'éducation et de garde des jeunes enfants, il est essentiel que des résultats tels que ceux décrits ici commencent à entrer dans la conscience publique et politique.

1 National Scientific Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development : Closing the gap between what we know and what we do*, Center on the Developing Child at Harvard University, Cambridge, MA, 2007, p. 6.

2 National Research Council, *Eager to Learn : Educating our preschoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, Bowman, B. T., M. S. Donovan et M.S. Burns (éd); Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2001, p. 2.

3 National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods : The science of early childhood development*, Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Shonkoff, J. P. et Phillips, D. A. (éd), Board on Children, Youth and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2000, p. 28.

garde et à l'éducation de l'enfant s'amplifie.

Les dix points de référence suggérés, élaborés en consultation avec des fonctionnaires gouvernementaux et des experts académiques en provenance des pays de l'OCDE en Asie, en Europe et en Amérique du Nord, avec la contribution complémentaire de l'UNICEF et de la Banque mondiale,* représentent une première tentative d'évaluation et de comparaison des services à la petite enfance dans les 25 pays où ont été recueillies des données. Le tableau des points de référence conclusif (figure 1) fait apparaître lesquels de ces pays satisfont actuellement aux normes suggérées et lesquels n'y satisfont pas.

En général, la Suède arrive en haut du classement en ce qu'elle satisfait à chacun des 10 points de référence suggérés; elle est suivie de près par l'Islande qui satisfait à 9 points, puis par le Danemark, la Finlande, la France et la Norvège qui satisfont à 8 points. Seuls trois pays – l'Australie, le Canada et l'Irlande – satisfont à moins de 3 points.

A ce stade, un tel tableau présente un caractère inévitablement rudimentaire du fait que la sélection des indicateurs et l'évaluation des performances nationales sont limitées par la disponibilité des données. Il convient donc de faire quelques mises en garde :

- Les points de référence représentent des normes de base minima plutôt que la garantie de services de qualité à la petite enfance.
- Ils se rapportent pour la plupart à des structures de garde hors du foyer et collectives plutôt qu'à des solutions informelles à domicile ou dans le voisinage.

* La coopération des gouvernements sur le plan de cette initiative est très appréciée. Il est établi que les gouvernements peuvent n'assumer aucune responsabilité quant à l'interprétation de l'information fournie ou quant à la sélection des points de référence eux-mêmes. L'information fournie par les gouvernements est complétée par des données officielles transmises à l'OCDE et par d'ultérieurs débats avec des experts académiques au niveau national.

- Ils ne tiennent pas compte d'autres services importants tels que les programmes d'assistance sociale, les programmes de visite à domicile visant à venir en aide aux enfants à risque, ou les programmes d'éducation parentale.
- Ils ne proposent pas de mesures visant à associer les parents aux services à la petite enfance.
- Ils visent à clarifier ce que les gouvernements peuvent faire pour garantir que la transition en matière de garde de l'enfant s'effectue dans l'intérêt supérieur tant des enfants que de leurs futures sociétés.

Ce dernier point est particulièrement important. Ce sont les parents qui sont en premier lieu responsables de l'éducation et de la protection de leur enfant, et dans les pays de l'OCDE, aujourd'hui, les parents ont recours à toutes sortes de solutions de garde d'enfants informelles et souvent non enregistrées (encadré 3). Ces solutions dépassent de loin le cadre de ce rapport, mais il faut cependant noter que les nouvelles connaissances relatives à l'importance de la période de la petite enfance concernent toutes les formes d'éducation et de garde de la petite enfance; aujourd'hui, protéger sans éduquer n'est pas protéger.

Normes communes

Malgré ces limites, les points de référence proposés constituent un premier pas vers un suivi à l'échelle de l'OCDE de ce qui se passe pour les enfants au cours de cette transition. Si ce processus peut être poursuivi et amélioré grâce à de meilleures définitions et à davantage de données, il y a beaucoup à y gagner.

Premièrement, les points de référence représentent le point de départ d'un processus d'établissement d'un tronc commun de normes minima en matière de services à la petite enfance. Dans des domaines tels que la santé, le droit du travail et l'éducation des enfants plus grands, la mise en place de normes communes a stimulé et renforcé des

progrès soutenus. Avec l'appui de bonnes données, le suivi transnational peut : mettre en relief les forces et les faiblesses des pays individuels; illustrer ce qu'on peut et doit attendre des économies avancées; exposer ce que les pays en tête ont été capables de réaliser dans la pratique; et attirer l'attention sur l'importance de gérer la transition en matière de garde de l'enfant plutôt que de permettre que son cours soit déterminé uniquement par des exigences à court terme.

Deuxièmement, l'établissement de points de référence constitue un pas supplémentaire pour le contrôle de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant au très jeunes enfants (encadré 6). Les droits des enfants ne commencent pas quand ceux-ci atteignent cinq ans; pourtant les droits des très jeunes enfants ont souvent été négligés et l'obligation de rendre compte n'est pas possible sans un ensemble clair de normes minima relatives aux services à la petite enfance.

Troisièmement, les points de référence proposés peuvent présenter une utilité croissante pour les nations non membres de l'OCDE dans lesquelles la transition en matière de garde et d'éducation de l'enfant est déjà en cours. Les indicateurs proposés sont probablement applicables à la plupart des pays, même si les valeurs particulières qui leur sont attachées risquent de devoir être redimensionnées de façon à refléter des niveaux économiques et des phases de développement de services à la petite enfance différents.

Le potentiel positif

Malgré les préoccupations exposées dans ce rapport, il faut dire d'emblée que le mouvement en faveur de la garde et de l'éducation de la petite enfance est porteur d'un potentiel positif considérable. L'encadré 2 résume brièvement plusieurs des études probantes à cet égard.

Pour les enfants eux-mêmes les structures de garde peuvent signifier la possibilité de jouir et de bénéficier de l'interaction avec d'autres enfants et un personnel spécialisé.

Cela peut favoriser leur développement cognitif, linguistique, émotionnel et social, apprentissage dont les effets semblent être durables. Pour les enfants immigrés et de ‘deuxième langue’, des services de qualité peuvent faciliter l’intégration, l’acquisition linguistique, réduisant ainsi le handicap lors de l’entrée dans le système d’éducation formelle (encadré 5). Pour des millions de femmes, la garde d’enfants peut lever un des derniers grands obstacles à l’égalité des chances. Pour des millions de parents, la garde d’enfants peut contribuer à faciliter l’arbitrage entre les exigences et les plaisirs du revenu et de la vie de famille. Pour les économies nationales, le fait de disposer de structures de garde pour les enfants qui permettent aux parents de reprendre le travail peut accroître le PIB et les ressources publiques, réduire les taux de pauvreté, diminuer les budgets d’aide sociale et augmenter les retours d’investissement public dans l’éducation.

Mais surtout, la garde et l’éducation relatives à la petite enfance offrent également aux sociétés la possibilité d’œuvrer en faveur d’une réduction ultérieure importante de la pauvreté, de l’inégalité et du handicap.

Comme l’ont montré les précédents rapports de cette série, l’inégalité dans l’éducation est étroitement liée à l’environnement familial et se manifeste dès avant le commencement de la scolarité régulière. Par exemple, les enfants de trois ans dont les parents sont instruits possèdent souvent deux fois plus de vocabulaire que les enfants de foyers plus pauvres, moins instruits, et ils ont des chances nettement supérieures d’obtenir des qualifications plus élevées dès l’âge de 15 ans.^{iv}

Potentiellement, la transition concernant la garde et l’éducation de la petite enfance pourrait contribuer à briser ce cercle, à donner à tous les enfants, pas seulement aux gagnants de la loterie de la naissance, un solide départ dans la vie. Et ce faisant, elle pourrait contribuer à réduire les problèmes éducationnels, évolutifs et comportementaux auxquels sont si souvent confrontés les enfants défavorisés et les sociétés dans leur ensemble.

Le sens commun – et un important corpus de recherches – soutient l’idée que le fait d’étendre à tous les enfants, dès la petite enfance, les bénéfices d’un accueil et d’une éducation de qualité tend à réduire les désavantages. En se livrant à un examen détaillé des coûts et des bénéfices concernant les pays de l’OCDE, par exemple, les chercheurs canadiens Cleveland et Krashinsky ont constaté ce qui suit : *“Bien que les services de garde et d’éducation à la petite enfance profitent à tous les enfants, la plupart des indices suggèrent que les allocations les plus élevées sont dévolues aux enfants provenant des familles les plus défavorisées... Une bonne protection sociale des enfants peut compenser, du moins en partie, une vie familiale défavorisée.”*^v

De même, un rapport du Conseil national de recherche des Etats-Unis conclut que les structures d’accueil *“peuvent protéger les enfants des risques secrets par la famille”* et *“des effets nuisibles tant de la pauvreté que de la dépression de la mère”* ainsi que des conflits domestiques, et qu’il est prouvé que des services à l’enfance de qualité *“influencent les trajectoires évolutives des enfants dont le parcours est menacé par des désavantages socio-économiques, des bouleversements familiaux et des handicaps établis.”*^{vi}

L’examen des services à la petite enfance effectué par l’OCDE en 2006 a abouti à la même conclusion : *“Des recherches en provenance d’un grand nombre de pays montrent qu’une intervention précoce contribue de façon significative à mettre les enfants des familles à bas revenu sur la voie du développement et de la réussite scolaire.”*^{vii}

Les enfants défavorisés peuvent être identifiés du fait de l’accumulation de signes avertisseurs bien connus. Les caractéristiques d’un individu ‘à risque’ comprennent : un foyer où perdurent la pauvreté et le chômage; des parents peu instruits; un environnement familial avec des problèmes de drogue, de maladie mentale ou de dépression; ou une famille qui lutte pour être intégrée dans la culture et le langage dominants. L’identification

des enfants à risque n’est donc pas le problème principal. Et si la transition en matière de garde d’enfants doit diminuer plutôt qu’accroître l’inégalité des chances, c’est aux enfants à risque qu’il faut donner la priorité dans la planification des services à la petite enfance. Comme l’expose un récent rapport (2007) du Centre de développement de l’enfant de l’université de Harvard : *“La nécessité de combattre les graves inégalités de chances, dès les premières années de la vie, est à la fois une responsabilité morale fondamentale et un investissement décisif pour l’avenir social et économique de notre nation.”*^{viii}

Les difficultés pratiques pour la réalisation de ce potentiel sont énormes.

L’environnement familial exerce et continuera d’exercer l’influence la plus puissante de toutes sur le développement d’un enfant, et on ne peut s’attendre à ce que des services de garde et d’éducation de la petite enfance, même de qualité, compensent totalement la pauvreté ou des parents déficients. Mais si ces services donnent la priorité aux enfants défavorisés, s’ils sont de qualité et s’ils s’étendent à la communauté pour offrir un soutien éducatif aux parents, alors les pays en train de vivre la transition de la garde d’enfants ont là une occasion rare d’atténuer les effets de la pauvreté et de l’inégalité sur l’avenir de millions d’enfants.

Dans la pratique la route sera longue et difficile. Mais aucun défi adressé à l’ingéniosité et aux ressources des sociétés n’est plus légitime que le devoir d’utiliser les nouvelles connaissances concernant le développement de la petite enfance et de garantir à tous les enfants le meilleur départ possible ainsi que les meilleures chances possibles de devenir tout ce dont ils sont capables.

On ne peut pas avancer non plus de façon convaincante que cela reviendrait trop cher. Les analyses de rentabilité des interventions concernant la petite enfance ont montré, dans des contextes différents, que les gains sur la garde et l’éducation de la petite enfance peuvent s’élever à 8 \$ pour chaque

Encadré 2 Avantages : les preuves

Les preuves des avantages de services d'éducation et de garde des jeunes enfants de qualité se multiplient au fur et à mesure de la publication des évaluations à long terme. En voici quelques exemples :

Suède

Une des premières études à long terme sur les effets des services à la petite enfance a été lancée en Suède au début des années 1990. Basée sur l'évaluation d'enfants provenant de 128 familles à moyen et bas revenu dans deux des plus grandes villes du pays, l'étude conclut que la fréquentation de structures de garde et d'éducation est associée à une amélioration des résultats scolaires à l'âge de 13 ans. Le directeur de l'étude, Bengt-Erik Andersson conclut : *"Un enfant qui entre de bonne heure à la garderie a de grandes chances de devenir un adolescent créatif, à l'aise dans la société, recherché, ouvert et indépendant."*

France

Une étude portant sur plus de 20.000 élèves de niveau préscolaire a constaté que plus longtemps un enfant fréquentait une structure préscolaire, plus il obtenait de bons résultats à l'école primaire. Les effets positifs étaient durables – plus marqués en seconde qu'en sixième – et les avantages étaient très prononcés pour les enfants des familles défavorisées.

Etats-Unis

Une étude menée en 2005 aux Etats-Unis sur l'efficacité de l'initiative *Early Head Start (EHS)*, basée sur un échantillon aléatoire de 3.000 familles réparties entre 17 programmes EHS, a fait apparaître que les enfants concernés avaient connu un meilleur développement cognitif et linguistique, étaient davantage capables d'attention soutenue, et se comportaient moins agressivement envers les autres.

Après examen de ces études et autres études à long terme, les chercheurs canadiens Cleveland et Krashinsky concluent :

"De façon écrasante, ces études ont constaté que de bons services d'accueil et d'éducation des enfants peuvent avoir des effets très positifs sur ces enfants et que ces avantages peuvent durer longtemps. En particulier, de bonnes structures d'accueil et d'éducation peuvent compenser, du moins en partie, une vie familiale défavorisée."

Caroline du Nord, Etats-Unis

Il y a environ 30 ans, le projet de Caroline du Nord *Abecedarian Project* a intégré 112 enfants défavorisés, dont certains dès l'âge de trois mois, dans un programme d'éducation portant sur cinq ans à raison de cinq jours par semaine à temps plein.

Les enfants sélectionnés pour ce programme étaient considérés 'à haut risque de problèmes développementels'.

Depuis, les chercheurs ont suivi leurs progrès au cours de la scolarité jusqu'à l'âge d'adulte. Par rapport aux autres enfants défavorisés n'ayant pas bénéficié du programme, les *Abecedarians* présentaient de plus hauts niveaux d'intelligence et de résultats scolaires, des rémunérations plus élevées (143.000 \$ de plus selon l'estimation de l'ensemble de la vie active), une meilleure santé, et une moindre dépendance des services sociaux.

Avec un taux d'encadrement de 1 à 3 pour les bébés, de 2 à 7 pour les enfants de 18 mois à quatre ans et de 1 à 6 pour les enfants de quatre et cinq ans, les coûts du projet étaient élevés (14.000 \$ par enfant en dollars de 2002, davantage que pour les enfants de l'éducation secondaire). Cependant, on estime que l'expérience a rapporté 4 \$ pour chaque dollar de l'argent public investi.

Ypsilanti, Michigan, Etats-Unis

Le projet *Perry Pre-school*, conduit de 1962 à 1967, a fait bénéficier de l'éducation préscolaire des enfants afro-américains âgés de trois et quatre ans provenant de milieux défavorisés. La plupart des enfants, qui étaient considérés à haut risque d'échec scolaire, ont participé au projet pendant un an à raison de deux heures et demie de fréquentation chaque matin durant les jours ouvrables. L'après-midi, dans le cadre du programme, les professeurs rendaient des visites régulières aux familles des jeunes participants.

En comparant 64 enfants ayant participé au projet à 64 enfants de milieu social similaire n'y ayant pas participé, une étude à long terme a constaté que les bénéficiaires du projet présentaient un QI plus élevé, que leur cursus éducatif comptait en moyenne un an de plus, qu'ils avaient 44% de chances supplémentaires d'obtenir un diplôme d'éducation secondaire et qu'ils passaient en moyenne 1,3 ans de moins dans des services éducatifs spécialisés.

L'évaluation effectuée lorsqu'ils atteignaient 27 ans constatait un taux de grossesse adolescente inférieur de 50%, et une probabilité inférieure de presque 50% d'avoir fait un séjour en prison (avec un taux d'arrestation pour délit violent inférieur d'un tiers).

Un nouveau contrôle effectué à l'âge de 40 ans constatait qu'ils avaient un revenu médian de 40% plus élevé que le groupe témoin. Ils présentaient aussi plus de probabilités de posséder leur propres murs et 26% de moins d'entre eux étaient susceptibles d'avoir reçu l'aide sociale.

Le projet *Perry Pre-school* a été intensivement géré et bien financé. Le taux d'encadrement était en moyenne de 1 à 6, et tous les membres du personnel possédaient un diplôme universitaire et une formation d'enseignant public. Ils rendaient visite une fois par semaine aux mères pour les soutenir et les inciter à consolider le programme scolaire dans le cadre de la famille. Dans l'ensemble, le coût s'élevait à 11.300 \$ annuels par enfant (en dollars de 2007). Une évaluation de 1995 suggère que les retours – principalement sous forme de réduction des aides sociales et de dépenses de lutte contre la délinquance – étaient environ de 7 \$ pour chaque dollar investi dans le projet. Une évaluation ultérieure publiée en 2006 a calculé que le rapport coûts-bénéfices (le rapport entre l'ensemble des bénéfices imputables au projet sur la vie de l'enfant, et l'apport financier) atteignait plus de 8 \$ pour chaque dollar investi.

Californie, Etats-Unis

Le rapport de 2005 intitulé *The Economics of Investing in Universal Pre-school Education in California (La rentabilité d'investir dans l'éducation préscolaire universelle en Californie)* a constaté que les enfants qui fréquentaient des établissements préscolaires avaient plus de chances d'obtenir un diplôme secondaire, percevaient des salaires plus élevés à l'âge adulte, et risquaient moins de succomber à la délinquance. Les auteurs déclarent que même si seulement 25% des enfants californiens bénéficiaient d'une éducation préscolaire universelle, l'Etat pourrait toujours compter sur un rendement de 2 \$ pour chaque dollar investi.

Nouvelle-Zélande

La dernière (2004) étude sur le *Competent Children Project* de Nouvelle-Zélande révèle que les enfants de 12 ans ayant bénéficié d'une éducation préscolaire de qualité durant la petite enfance obtenaient de meilleurs résultats en lecture et en mathématiques. Les différences persistaient même en tenant compte du revenu familial et du niveau d'instruction des parents.

Royaume-Uni

Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) est une étude à long terme sur le développement des jeunes enfants. Basé sur un échantillon aléatoire de la population enfantine du Royaume-Uni, le rapport *EPPE* de 2003 conclut que l'éducation préscolaire améliore le développement cognitif et social des enfants et que ses effets sont plus prononcés pour les enfants défavorisés, en particulier si les groupes sont composés d'enfants de milieux différents. Les bénéfices sont incontestablement liés à la qualité des programmes et au niveau de qualification du personnel.

Résumé

Dans un exposé devant le Congrès des Etats-Unis en 2003, Jeanne Brooks-Gunn, professeur spécialiste du développement de l'enfant à la Columbia University de New York, a récapitulé comme suit les bénéfices de l'éducation des jeunes enfants :

- Des programmes collectifs de qualité améliorent les résultats relatifs aux activités scolaires et le comportement des jeunes enfants.
- Ces effets sont plus prononcés pour les enfants pauvres et ceux dont les parents ont peu d'instruction.
- Les retombées positives continuent jusqu'à la fin de l'école primaire et durant l'enseignement secondaire, bien que de façon moins nette qu'au début de l'école primaire.
- Les programmes qui se poursuivent durant l'école primaire et qui permettent d'intervenir de façon précoce et intensive produisent les effets à long terme les plus durables.
- S'ils sont correctement associés à d'autres services, les services à la petite enfance peuvent apporter d'autres résultats, comme des chances d'emploi accrues pour les mères, une réduction de la pauvreté des familles, une amélioration des compétences parentales et une plus grande cohésion au niveau de la famille et de la communauté.

Ces études et d'autres sur l'efficacité des services de garde et d'éducation des jeunes enfants sont résumées et documentées au chapitre III du document d'information sur lequel s'appuie ce rapport : 'Early Childhood Services in the OECD Countries', *Document de travail Innocenti 01/2008*, (www.unicef-irc.org).

1 \$ investi. Les conclusions de telles études sont sans doute résumées au mieux dans un article mémorable de James Heckman paru dans *Science* (2006) :

“Investir dans les jeunes enfants défavorisés est une initiative de politique publique extraordinaire qui fait progresser l'équité et la justice sociale et qui en même temps promeut la productivité dans l'ensemble de l'économie et de la société. Des interventions précoces visant les enfants défavorisés sont bien plus rentables que des interventions plus tardives telles que la réduction des effectifs par enseignant, la formation professionnelle publique, les programmes de réinsertion pour repris de justice, les subventions scolaires ou les dépenses consacrées à la police. Dans l'état actuel des ressources, la société investit trop dans des techniques thérapeutiques visant des enfants déjà grands et n'investit pas assez dans la petite enfance.”^{ix}

Le potentiel négatif

Outre un potentiel positif, il est tout aussi évident que la transition relative à la garde de l'enfant comporte un potentiel négatif.

L'encadré 1 montre que, pour les bébés et les très jeunes enfants, l'absence d'interaction et de lien étroits avec les parents peut perturber la mise en place des systèmes corporels de gestion du stress de sorte que l'enfant aura plus de difficultés à ajuster ses réactions au monde environnant. Dans certains cas, pour certains enfants, les effets à long terme peuvent comporter la dépression, le repli sur soi, l'incapacité de se concentrer et autres formes de malaise mental. Dans un plus grand nombre de cas moins évidents cela peut entraîner un développement cognitif et linguistique bien moins qu'optimal et des résultats scolaires au-dessous des capacités réelles de l'enfant.

On s'est également inquiété de savoir si la garde d'enfants ne risquait pas d'affaiblir l'attachement entre les parents et l'enfant ou de mettre en danger l'évolution du sentiment de sécurité et de confiance de l'enfant. On a également émis des doutes concernant les effets éventuels à long

terme sur le développement psychologique et social, et on s'est demandé si l'augmentation du nombre d'enfants confiés à des structures d'accueil ne risquait pas d'entraîner une augmentation des problèmes comportementaux chez les enfants d'âge scolaire.

A l'heure actuelle, plusieurs études de longue haleine commencent à apporter des réponses à ces questions. La première en date – lancée aux Etats-Unis en 1991 par l'Institut de la santé de l'enfant et du développement humain (NICHD) – a suivi dans le pays les expériences de garde d'enfants et les résultats successifs relatifs à plus de 1.300 enfants. Dans l'ensemble, l'étude a constaté que la garde d'enfants était associée à des différences, négatives ou positives, relativement réduites tant sur les capacités que sur le comportement. Cependant on peut lire parmi ses conclusions :

“Plus longtemps les enfants, de la naissance à l'âge de quatre ans et demi, sont insérés dans des structures d'accueil, plus les adultes tendent à les considérer comme moins aptes à s'entendre avec les autres, plus autoritaires, rebelles et agressifs.”^x

Cette association négative semble liée à la durée du temps passé dans la structure d'accueil et se maintient quelle que soit la qualité de l'accueil; mais il convient de réitérer que les effets constatés ne sont pas importants et que la qualité de l'impact parental compte beaucoup plus que le temps de garde non-parentale (en fait aucun effet négatif n'a été constaté chez les enfants choyés par leur parents).

Certains ont avancé que les effets relevés par l'étude du NICHD étaient trop réduits pour être significatifs. D'autres ont rétorqué que même une légère augmentation des comportements perturbateurs et agressifs, si elle est étendue, peut avoir des effets notables sur l'esprit d'une classe, sur les difficultés rencontrées par les professeurs, et sur l'environnement éducatif de tous les enfants.

La première étude à long terme européenne a été lancée en 1997 au Royaume-Uni avec l'objectif de suivre les progrès de plus de 3.000 enfants âgés de 3 à 7 ans. Dans son rapport final – *Effective Provision of Pre-school Education* – l'étude a constaté que l'éducation préscolaire, chez les enfants de trois et quatre ans, améliorait les capacités cognitives et sociales, mais a relevé que *“des niveaux élevés de garde collective avant l'âge de trois ans, et en particulier avant deux ans, étaient associés à des niveaux plus élevés de comportement antisocial à l'âge de trois ans.”^{xi}*

Il s'agit de savoir dans quelle mesure ces résultats s'appliquent à des pays autres que le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Mais jusqu'à présent peu d'autres pays ont mené des études à long terme sur les effets de la garde d'enfants. Penelope Leach, experte de puériculture depuis plus de 40 ans et co-directrice d'une autre étude britannique à grande échelle – *Families, Children and Child Care* – présente la vue d'ensemble suivante des résultats actuels :

“Il ressort assez clairement des données en provenance de différentes parties du monde que moins les enfants passent de temps dans des structures d'accueil collectives avant l'âge de trois ans, mieux ça vaut. Les nourrissons qui passent ne serait-ce que 12 heures par semaine dans des pouponnières... montrent un niveau légèrement inférieur de développement social et d'ajustement émotionnel (moins d'enthousiasme à coopérer, de concentration, d'engagement social et d'initiative) lorsqu'ils sont en âge de marcher... Peu après deux ans, lorsque les enfants commencent à communiquer davantage entre eux qu'avec les adultes, une structure d'accueil collective de qualité constitue un avantage indubitable.”^{xii}

Actuellement, donc, l'extrapolation la plus importante que l'on puisse faire est que plus l'enfant est jeune et plus il passe de temps en structure d'accueil, plus le risque est élevé. En particulier, une longue durée de garde pour les enfants de moins d'un an est largement considérée comme contre-indiquée. Une protection inadéquate à ce stade critique entre tous peut se traduire par des bases fragiles et une structure chancelante pour l'apprentissage futur; et ce

qui vaut pour les capacités cognitives et linguistiques vaut également pour le développement psychologique et émotionnel.

Dans l'ensemble, tout le monde s'accorde pour reconnaître que la garde d'enfants 'trop tôt et pour trop de temps' peut être nuisible.

Les réponses des gouvernements

En somme, le potentiel à double tranchant du vaste mouvement de garde non-parentale est une gageure pour tous les parents et tous les pays qui vivent aujourd'hui la transition en cours dans la garde des enfants.

La plupart des gouvernements de l'OCDE ont réagi en élaborant des politiques et en investissant des ressources publiques dans le système de garde et d'éducation de la petite enfance. Dans presque tous les pays industrialisés, aider les parents à élever leurs enfants est maintenant considéré comme un devoir de l'Etat, ce qui est explicitement reconnu comme tel par la Convention relative aux droits de l'enfant, que presque tous les pays de l'OCDE ont ratifiée (encadré 6). L'article 18 de la Convention établit, par exemple, que les gouvernements doivent *"accorder l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurer la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants."* La Convention appelle également les Etats à *"prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises."*

La façon d'aborder l'entreprise, cependant, varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains, les services à la petite enfance sont aussi bien établis et financés que ceux de l'école primaire. Dans d'autres, la situation est souvent confuse quant à l'objectif, l'accès est inégal, la qualité irrégulière, et il n'existe aucun suivi

systématique de l'accès, de la qualité, des effectifs du personnel par rapport au nombre d'enfants ou de la formation et de la qualification du personnel. On lit par exemple dans une étude de 2006 de l'OCDE intitulée *Petits enfants, grands défis : "La majorité des structures de garde d'enfants sont privées, non réglementées et présentent des faiblesses accentuées sur le plan de la formation professionnelle et de la programmation pédagogique... Les services à la petite enfance sont particulièrement importants pour les enfants ayant des droits d'apprentissage divers... cependant, les programmes qui leur sont destinés sont souvent irréguliers, sous-financés et incomplets."*

Du point de vue de l'enfant, cela est nettement insatisfaisant. Et du point de vue de l'ensemble de la société, l'enjeu est simplement trop important pour pouvoir considérer le mouvement de masse vers la garde non-parentale uniquement comme un autre instant du kaléidoscope dans les styles de vie souvent inconstants des économies industrielles avancées.

Il est donc de la responsabilité impérieuse des gouvernements de l'OCDE de contrôler la transition relative à la garde d'enfants. Les résultats de ces contrôles représentent une contribution essentielle au débat qui doit avoir lieu à cet égard entre les dirigeants politiques, les spécialistes de l'enfance, la presse et le public dans toutes les sociétés économiquement développées.

L'action au niveau national est la partie la plus importante de ce processus. Les points de référence proposés, exposés de façon plus détaillée ci-dessous, se veulent une contribution à ce processus sous un angle transnational.

Les points de référence

Les points de référence présentés à la figure 1 ont été sélectionnés pour représenter les attributs-clés des services à la petite enfance. Inévitablement le choix de tels indicateurs est influencé par la probabilité de disposer de données claires comparables au plan international. Pour

chaque indicateur, une valeur a été choisie comme norme minimum acceptable pour les pays de l'OCDE. Tout en essayant de garder les droits des enfants en première ligne, les valeurs sélectionnées s'efforcent de tenir compte des réalités auxquelles sont confrontés tant les parents que les gouvernements.

Les données disponibles ont été utilisées pour compléter en partie un questionnaire concernant 24 pays de l'OCDE plus la Slovaquie.* Le questionnaire a été ensuite soumis à l'examen des ministères correspondants des 25 pays en vue de leurs réactions et d'une ultérieure analyse. Les résultats de ce processus sont présentés à la figure 1.

Les 10 points de référence sont présentés sous les titres généraux de 'cadre politique' (1 et 2), 'accès' (3 et 4), 'qualité' (5, 6, 7 et 8) et 'contexte de soutien' (9 et 10).

Les points de référence sont les suivants :

1. Un droit minimum au congé parental payé

La norme minimum proposée est que, lors de la naissance d'un enfant, un des parents ait droit à un congé d'au moins un an (y compris le congé prénatal) avec 50% de son salaire (sous réserve de limites minimum et maximum). Les parents sans emploi ou travaillant à leur compte devraient avoir droit à un revenu au moins égal au salaire minimum ou au niveau d'assistance sociale. Au moins deux semaines de congé parental devraient être spécifiquement accordées aux pères.

2. Un plan national qui donne la priorité aux enfants défavorisés

Tous les pays en train de vivre la transition en matière de garde d'enfants auraient dû entreprendre des recherches étendues et mettre au

* La Slovaquie n'est pas encore membre de l'OCDE. De même que le Chili, l'Estonie, Israël et la Fédération de Russie, elle a reçu le feu vert pour entreprendre les consultations d'adhésion. Les autres références aux '25 pays de l'OCDE' doivent également être interprétées comme '24 pays de l'OCDE plus la Slovaquie'.

point une stratégie nationale bien articulée pour garantir à tous l'accès aux services d'éducation et d'accueil à la petite enfance, en particulier celui des enfants défavorisés (voir débat ci-dessous). Cette dimension des services à la petite enfance ne peut actuellement être évaluée et comparée de façon satisfaisante. Plutôt que d'omettre un facteur aussi décisif, le point de référence 2 examine, en tant qu'indicateur supplétif, si les gouvernements ont au moins établi un plan national d'organisation et de financement des services à la petite enfance.

3. Un niveau minimum de système d'accueil pour les moins de trois ans

Le minimum proposé est que des services d'accueil subventionnés et réglementés soient disponibles pour au moins 25% des enfants de moins de trois ans.

4. Un niveau d'accès minimum pour les enfants de quatre ans

Le niveau proposé est qu'au moins 80% des enfants de quatre ans bénéficient de services d'éducation à la petite enfance publiquement subventionnés et agréés pour un minimum de 15 heures par semaine.

5. Un niveau de formation minimum pour tous les personnels

Le niveau proposé est qu'au moins 80% du personnel en contact substantiel avec de jeunes enfants, y compris dans le cadre des services de garde de voisinage ou à domicile, aient une formation adaptée. Tout le personnel devrait au moins avoir suivi un cours d'initiation. Un alignement sur les conditions de paiement et de travail des professions plus générales de l'enseignement et du social devrait également être envisagé.

6. Une proportion minimum de professionnels de niveau et de formation universitaires

Le minimum proposé est qu'au moins 50% du personnel des centres d'éducation de la petite enfance subventionnés et agréés par les gouvernements aient suivi au moins trois ans d'enseignement du troisième degré et présentent une qualification reconnue en puériculture ou tout autre domaine correspondant.

7. Un taux d'encadrement minimum

Le minimum proposé est que la proportion d'enfants d'âge préscolaire (de quatre à cinq ans) par rapport au personnel qualifié (éducateurs et assistants) ne dépasse pas 15 à 1, et qu'un groupe ne comporte pas plus de 24 enfants.

8. Un niveau de financement public minimum

Le minimum suggéré est que le niveau de dépenses publiques en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (ceux de 0 à 6 ans) ne soit pas inférieur à 1% du PIB.

Ces huit points de référence sont complétés par deux indicateurs supplémentaires visant à reconnaître et à refléter les facteurs sociaux et économiques plus généraux décisifs pour l'efficacité des services à la petite enfance.

9. Un niveau de pauvreté des enfants peu élevé

Précisément, un niveau de pauvreté des enfants inférieur à 10%. La définition de la pauvreté est celle retenue par l'OCDE, à savoir le pourcentage d'enfants qui grandissent dans des familles dont le revenu, ajusté avec les dimensions de la famille, est inférieur à 50% du revenu médian.

10. Portée universelle

Pour renforcer un des principes-clés de ce rapport – à savoir que les enfants des familles défavorisées

doivent également bénéficier des services à la petite enfance – ce dernier point de référence essaie de mesurer et de comparer l'engagement déployé par les pays en faveur de cet idéal. Comme aucun élément de mesure directe n'est actuellement disponible, l'indicateur supplétif suggéré est le degré d'accès des familles marginalisées et les plus difficiles à atteindre aux services de santé de base pour les enfants.

De façon spécifique, on considère que le point de référence concernant la 'portée universelle' est rempli par un pays lorsque ce dernier satisfait à au moins deux des trois critères suivants : a) un taux de mortalité infantile inférieur à 4 pour 1.000 naissances vivantes; b) une proportion de bébés pesant moins de 2.500 grammes à la naissance inférieure à 6%; c) un taux d'immunisation des enfants de 12 à 23 mois (calculé en moyenne sur la base de rougeole, polio et DTC3) supérieur à 95%.

Questions critiques

Les 10 points de référence ont été établis avec une série de questions critiques à l'esprit :

- A quel âge la garde et l'éducation non-parentales peuvent-elles commencer à profiter aux enfants ?
- Puisque les connaissances actuelles suggèrent que les parents sont les plus aptes à s'occuper des enfants de moins d'un an, quelles sont les meilleures politiques à mettre en place pour aider les parents à cet égard ?
- Quels doivent être les objectifs sous-jacents et les priorités des services à la petite enfance ?
- Comment définir et contrôler la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants ?
- Quels sont les systèmes susceptibles de mettre à la disposition de tous des services de qualité et d'en garantir l'accès aux enfants défavorisés et à risque ?

- Est-ce que le contexte social et économique environnant est positif ? Ou bien les services à la petite enfance doivent-ils ramer à contre-courant pour lutter contre de puissants phénomènes de pauvreté des enfants, d'inégalités persistantes, et de politiques hostiles à la famille dans le monde de l'économie et du travail ?

Congé parental

La question de savoir à quel âge les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants peuvent leur être bénéfiques est un des sujets les plus controversés dans le débat sur la garde d'enfants. Beaucoup ne voient rien à redire à la garde hors du foyer dès l'âge de trois mois si les prestations sont de qualité acceptable. D'autres sont d'avis que les besoins évolutifs décisifs de la première année de vie nécessitent l'interaction constante, aimante et individuelle avec une figure parentale. Et des millions de parents des pays de l'OCDE doivent répondre à ce dilemme sous la pression des exigences de carrière et des budgets familiaux. La question est donc pratiquement indissociable de celle du droit au congé parental (point de référence 1 et encadré 3).

Tous les pays de l'OCDE sauf deux – l'Australie* et les Etats-Unis – reconnaissent actuellement aux parents employés le droit à quelque forme de congé *payé* après la naissance d'un enfant. La durée moyenne de ce droit dans les pays de l'OCDE, avec divers niveaux de paiement, est maintenant proche d'un an (y compris le congé prénatal et de maternité).

Mais au sein des divers pays, des points de vue différents sur la 'question de l'âge' ont contribué à l'instauration de politiques et de pratiques extrêmement variées. Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, par exemple, une majorité d'enfants de moins

d'un an sont actuellement insérés dans quelque structure de garde d'enfants pour une part importante de la journée de travail. L'Australie semble prendre la même direction. Par contre, en Finlande, en Norvège et en Suède, la garde hors du foyer est devenue rare au cours de la première année de vie d'un enfant.

Lorsque les parents ont le choix – et l'aide leur permettant de véritablement choisir (encadré 3) – ils ont tendance à privilégier la garde parentale. Dans la Suède de la fin des années 1980, par exemple, les pouponnières étaient généralement subventionnées et largement utilisées. Mais avec l'introduction du congé parental de 12 mois à 80% du salaire,** leur fréquentation a fortement diminué et aujourd'hui peu d'enfants suédois de moins de 18 mois sont placés dans des structures de garde (chacun des parents a droit à 60 jours de congé parental et un des deux à un congé ultérieur de 360 jours).

L'encadré 1 récapitule les récentes constatations neuroscientifiques en faveur du droit à un congé parental étendu et bien rémunéré. En bref, un tel droit, assorti de mesures en faveur de l'allaitement maternel, contribue à créer avec les parents les conditions nécessaires à l'interaction constante, intime, confiante, sécurisante et exclusive dont ont besoin les tout-petits. On peut avancer que d'autres que les parents peuvent répondre à ces besoins; mais même si on acceptait cet argument pour la forme, il est évident qu'il faudrait compter avec d'énormes difficultés pratiques et financières pour recruter, former, rémunérer, engager et contrôler le grand nombre de professionnels qualifiés nécessaires pour garantir des prestations de garde et d'incitation à l'éveil appropriées aux moins d'un an. Et dans les pays où la garde hors du foyer est en train de devenir la norme, on ne peut que se demander si les connaissances actuelles sur les besoins évolutifs décisifs des très jeunes enfants sont prises totalement en considération.

Compte tenu de l'avancée des neurosciences et des expériences récentes, il semblerait donc que les intérêts des tout-petits soient servis au mieux par des politiques visant à faciliter la présence d'au moins un des deux parents à la maison au cours des 12 premiers mois. En conséquence, la valeur du premier point de référence – droit au congé parental – a été établie à raison d'un congé d'un an à 50% du salaire (avec un plancher pour les parents à bas revenu et un plafond pour les plus aisés).

En accord avec la Convention relative aux droits de l'enfant, qui établit que les gouvernements "*s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement*", plusieurs pays de l'OCDE ont introduit un droit supplémentaire 'réservé aux pères' au congé parental. Généralement de courte durée et payé à 100% du salaire, un tel congé est 'à prendre ou à laisser'. A partir de là, on ne considère le point de référence 1 rempli que si un congé paternel d'au moins deux semaines est également spécifiquement prévu.

Comme le montre la figure 1, le point de référence concernant le congé parental est actuellement rempli par 6 des 25 pays pour lesquels on dispose de données. L'Islande est le seul pays nordique ne satisfaisant pas au critère requis.

L'encadré 3 présente un tableau plus détaillé en tentant de comparer les droits *effectifs* au congé parental dans les pays de l'OCDE (pondérant la durée du congé par la proportion de salaire versé).

Malheureusement, le droit au congé parental, si généreux soit-il, risque de ne pas profiter à bien des enfants les plus vulnérables de l'OCDE. Les nouveaux parents peu rémunérés sont généralement soumis à de fortes pressions économiques pour retourner au travail. Et ceux qui ont un emploi informel et non réglementé ne peuvent bien sûr pas revendiquer de droit

* Aux termes de l'Australia's Workplace Relations Act (1996), les employés permanents justifiant de 12 mois de service continu auprès d'un employeur ont droit au moins à 52 semaines de congé parental partagé non payé à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Dans la pratique, de nombreux parents employés tant en Australie qu'aux Etats-Unis ont droit à un congé parental payé selon les termes de leur contrat d'emploi. De plus, en Australie tous les nouveaux parents ont droit à une allocation de naissance actuellement la plus élevée au sein de l'OCDE.

** En Suède, la période de congé parental est prise en compte comme période de travail dans le calcul des droits à la retraite et à la pension.

Encadré 3 Congé parental effectif : tableau de classement

Le tableau (à droite) présente un panorama comparatif plus détaillé du droit au congé parental relatif aux emplois réguliers. Il mesure le niveau de 'congé parental effectif' calculé en pondérant la durée du congé au pourcentage de salaire payé.

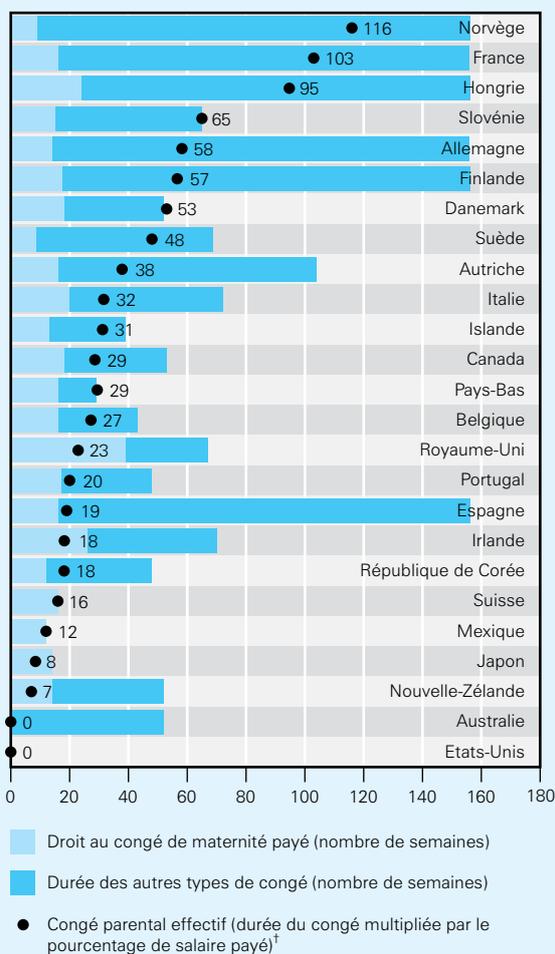
Le tableau de classement qui en résulte révèle des différences frappantes entre les pays, avec un indice allant de 116 en Norvège à 0 en Australie et aux Etats-Unis. Dans l'ensemble, le niveau de congé parental effectif en Norvège et en France, par exemple, est plus de cinq fois supérieur à celui de l'Australie, de l'Espagne, des Etats-Unis, de l'Irlande, du Japon, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, du Portugal, de la République de Corée et de la Suisse.

La pondération tient compte du fait que les pays adoptent des approches diverses. Au Royaume-Uni, par exemple, les jeunes mères ont droit à un congé de maternité payé à un taux dégressif, à savoir à 90% du salaire au cours des six premières semaines, après quoi elles peuvent disposer de 33 semaines à un montant forfaitaire de 133 € par semaine (202 \$)* et enfin de 13 semaines de congé sans solde. En Islande, par contre, le congé parental légal est plus court (39 semaines)** mais réparti de façon égale entre le congé de maternité, de paternité et parental (concernant le père comme la mère); chacune de ces périodes de 13 semaines est payée à 80% du salaire jusqu'à un plafond de 6.000 € (9.112 \$) par mois et avec un minimum de 630 € (957 \$) par mois (payé également aux femmes exerçant à mi-temps dans la vie active).

D'autres pays offrent la possibilité de congés parentaux encore plus longs à des niveaux de salaire plus bas. L'Allemagne (congé payé pour un an maximum), l'Espagne (congé non payé), la Finlande, la France, la Hongrie et la Norvège, par exemple, reconnaissent le droit au congé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant si les parents choisissent de ne pas utiliser les services à la petite enfance (ces droits au congé sont inclus dans le tableau ci-dessus).

En somme, tant la rémunération que la durée du congé parental légal influencent de façon décisive le choix des parents de procréer, ainsi que leur mode d'élever leur enfant pendant les premiers temps. Bien que d'une certaine façon le congé parental représente un moyen et une mesure de faire avancer la cause de l'égalité des chances pour les femmes, s'il est 'trop long et trop maternel', il risque de nuire à l'égalité des genres, de même que s'il est prolongé, il peut rendre la reprise du travail plus difficile tant pour les mères que pour les employeurs.

Congé parental effectif



Sources : Bennett (2008), actualisé à partir de Moss & Wall (2007).

[†] Congé parental effectif = durée du congé multipliée par le pourcentage de salaire payé. Par exemple, 40 semaines à 100% du salaire correspondent à un coefficient de 40, à 50% du salaire à un coefficient de 20.

Prière de noter que les calculs sont approximatifs du fait que certains pays offrent un pourcentage du salaire tandis que d'autres offrent seulement un pourcentage du salaire moyen ou minimum.

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence. Au Canada et dans l'Union européenne, par exemple, ils reflètent les droits légaux au congé parental; en Australie et aux Etats-Unis, par contre, il n'existe aucun droit légal au congé parental payé et les estimations données reflètent ce qui se produit dans la pratique. Dans le cas de la République de Corée, le résultat reflète des droits qui, en pratique, ne sont pas exercés par la majorité des mères.

* Sur la base du taux de change €/ \$ tel qu'en date du 4 mars 2008.

** L'extension du congé parental à un an est en cours de discussion en Islande.

au congé parental. Cette lacune est partiellement compensée par le point de référence 9 qui reflète les initiatives d'aide aux familles à bas revenu.

Enfin, un droit généreux au congé parental et la garantie de retrouver le poste de travail doivent s'accompagner d'une aide aux employeurs, en particulier pour les petites entreprises qui risquent sinon d'hésiter à engager ou à promouvoir des femmes en âge d'avoir des enfants.

Définition des objectifs

La plupart des spécialistes et des études à long terme conviennent que les effets des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, pour la majorité de ces derniers, sont incontestablement positifs à partir d'un âge situé entre deux et trois ans – à condition que les heures ne soient pas trop nombreuses et que les prestations soient de qualité. Mais avant d'aborder les questions fondamentales d'accès et de qualité, il convient d'explicitier les importantes différences relatives aux objectifs sous-jacents des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il est maintenant largement reconnu que les premières années de vie représentent une période de possibilités extraordinaires, au cours de laquelle s'enchaînent les aptitudes et se créent les fondations du futur développement cognitif et social (encadré 1). La vision précédente et étriquée de la garde d'enfants en tant que moyen de libérer les parents pour l'emploi est donc en train de céder le pas à une approche davantage centrée sur l'enfant et qui met l'accent sur la qualité des services disponibles.

La notion de qualité, toutefois, est interprétée de différentes manières.

En France, au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple, on tend à considérer les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants avant tout comme une préparation au succès scolaire. Dans des pays comme le Danemark, la Finlande, la Norvège et la

Suède, les objectifs sont plus ambitieux.

Le point de vue dominant, dans les pays nordiques, est que les premières années de vie ouvrent des possibilités décisives non seulement pour ce qui est du développement des capacités cognitives et linguistiques mais également pour ce qui est des aptitudes sociales d'autorégulation et de prise de conscience croissante des émotions, des besoins et des droits des autres. La planification des services à la petite enfance, notamment la formation du personnel et le développement des programmes, reflètent ce souci. Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont donc conçus comme un investissement ne visant pas seulement le succès scolaire mais une vie sociale et citoyenne réussie.

A ce jour, il n'est pas possible d'établir une corrélation claire entre les différents systèmes d'éducation relatifs à la petite enfance et les résultats successifs. Mais il convient de relever qu'une approche plus générale de l'éducation relative à la petite enfance ne semble pas être au détriment des pays nordiques en ce qui concerne les performances académiques successives. La Finlande et la Suède, par exemple, malgré le rejet de 'scolarisation' des premières années et le report du commencement de la scolarité élémentaire à l'âge de 7 ans,* arrivent régulièrement en tête des tableaux de classement international concernant les résultats académiques des élèves de 15 ans. Les Finlandais de 15 ans surpassent les élèves de tous les autres pays industrialisés en ce qui concerne le niveau moyen en mathématiques et en sciences, et leurs compétences en matière de lecture et de rédaction ne sont surpassées que par celles des élèves de la République de Corée. Il convient également de relever que l'inégalité dans l'éducation – mesurée soit par la proportion d'élèves qui échouent à atteindre un certain niveau minimum, soit par l'écart entre les élèves les moins performants et la moyenne – est moins prononcée en Finlande que dans tout autre pays de l'OCDE.^{xiii}

* A six ans, les enfants finlandais et suédois commencent une 'transition' ou année préparatoire à l'école. Avant cet âge, l'éducation est axée principalement sur le développement social et émotionnel et sur l'apprentissage par le jeu.

Ces différences dans l'approche fondamentale de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants ne se prêtent pas aisément à être mesurées. Le point de référence 2 adopte donc une approche moins ambitieuse. Il examine si les pays ont élaboré et publié un plan national concernant les services à la petite enfance, et si ce plan envisage les moyens de garantir l'accès à ces services aux enfants défavorisés. De façon peut-être prévisible, 19 des 25 pays de l'OCDE répondent par l'affirmative à l'exception de l'Australie, du Canada, de l'Espagne, des États-Unis, de l'Irlande et de la Suisse.

Des services ciblés

Au-delà de ces considérations fondamentales, les gouvernements de l'OCDE sont également confrontés à une vaste gamme de stratégies et de systèmes pour financer et mettre en place des services à la petite enfance accessibles à tous à un coût abordable. Ces services doivent-ils être ciblés ou universellement disponibles ? Gratuits pour tous ou subventionnés en fonction du revenu des familles ? Fournis par des organismes publics ou privés ? Financés directement par les pourvoyeurs de fonds ou par des bons ou des allocations en espèces pour permettre aux parents de faire leur choix en fonction du marché ?

Pour favoriser l'équité tout en endiguant les coûts, de nombreux pays de l'OCDE ont décidé, du moins dans un premier temps, de concentrer les dépenses publiques en faveur des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sur les familles les plus pauvres au motif que, s'il en était autrement, l'étalement des ressources conduirait à une parcimonie inévitable et que les avantages, au lieu d'être équitablement répartis, concerneraient principalement les mieux lotis. C'est pourquoi des initiatives à grande échelle comme *Head Start* aux États-Unis et *Sure Start* au Royaume-Uni visent les groupes défavorisés (et comprennent à la fois des programmes de garde collective et d'éducation parentale).

Il existe cependant des arguments contraires au fait de concentrer les services à la petite enfance uniquement sur certains groupes d'enfants.

Premièrement, des services universels à la petite enfance comportent un grand nombre des avantages de l'éducation universelle offerte aux élèves plus grands; en particulier, des services universels favorisent le brassage d'enfants en provenance de divers environnements plutôt que de renforcer les concentrations d'enfants désavantagés. Il est largement reconnu que cela profite grandement à tous les enfants et beaucoup de gouvernements considèrent que cela contribue à prévenir l'exclusion sociale.

Deuxièmement, des services à la disposition de tous nécessitent généralement une aide publique plus continue et correspondent à un souci public majeur en matière de qualité. Trop souvent des services destinés aux pauvres sont synonymes de services médiocres.

Troisièmement, des services universels peuvent de toute façon privilégier les enfants défavorisés à condition d'allouer des fonds supplémentaires aux services de garde collective fréquentés par des enfants pauvres ou ayant des besoins éducationnels spécifiques. On peut également inciter les meilleurs enseignants à s'occuper des enfants les plus défavorisés en leur offrant certains avantages.

Quatrièmement, les enfants susceptibles de développer des problèmes de comportement ou d'apprentissage ne sont pas confinés dans certaines zones géographiques mais se trouvent dans tous les groupes socioéconomiques. Des programmes ciblés uniquement sur la base du revenu ou de la topographie risquent de ne pas atteindre la proportion réduite – mais souvent plus grande en nombre absolu – d'enfants vulnérables qui ne relèvent pas de la zone ciblée. On a estimé, par exemple, que les programmes *Head Start* et *Sure Start* aux Etats-Unis et au Royaume-Uni ne touchent actuellement qu'environ d'un tiers

à une moitié des groupes visés (bien que cela soit imputable en partie aux financements insuffisants plutôt qu'aux stratégies de ciblage en elles-mêmes).

Ces arguments suggèrent que lorsque c'est possible la voie à suivre est celle adoptée par des pays tels que les Pays-Bas – des services universels, mais financés par le biais de systèmes flexibles en mesure de donner la priorité aux enfants défavorisés en augmentant les dépenses par tête selon l'urgence des nécessités.

Régime privé

Il existe également, au sein des divers pays de l'OCDE, des approches fondamentalement différentes dans les stratégies de financement et de mise en place des services à la petite enfance, que ces derniers soient ciblés ou universels.

On trouve dans la plupart des pays un ensemble de services de garde d'enfants à la fois publics et privés. Cependant certains Etats privilégient des services gratuits subventionnés dirigés directement par les autorités publiques des intermédiaires financés par l'Etat, tandis que d'autres préfèrent un régime privé de services de garde d'enfants subventionné soit directement par l'Etat soit indirectement par des bons ou des dégrèvements fiscaux, afin de permettre aux parents de faire leur choix parmi les diverses offres privées. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le secteur à but non lucratif est également une ressource majeure de services à la petite enfance et dans bien des cas il a ouvert la voie en encourageant la participation et l'investissement des communautés locales. Il est important évidemment que ces services satisfassent aux normes de qualité établies par les gouvernements; mais à cette réserve près, le secteur à but non lucratif continuera d'être décisif en accroissant la disponibilité, l'accessibilité, le choix et la qualité de l'offre des services à la petite enfance.

Il existe aussi de solides arguments en faveur d'un partenariat avec le privé en matière d'octroi de services à la petite

enfance : cela peut stimuler la compétition, encourager les innovations, réduire la bureaucratie, offrir plus de choix aux parents, attirer les investissements et diminuer les coûts du contribuable. Les entreprises privées sont aussi généralement plus rapides à démarrer et à répondre aux souhaits des parents. En principe les services privés peuvent être rendus abordables pour tous par le biais de bons ou d'autres formes de subsides. Les entreprises privées agréées peuvent ensuite être contrôlées pour s'assurer de leur conformité aux normes d'accès, de qualité, de formation, et de taux d'encadrement (on peut par exemple demander aux centres privés d'accepter tous les enfants d'une zone géographique, y compris ceux ayant des besoins spécifiques). Enfin, on peut également avancer que les parents sont plus à même que les gouvernements de décider de ce qui est le mieux pour leurs enfants.

Pour toutes ces raisons, la culture du partenariat public-privé s'est instaurée dans de nombreux pays de l'OCDE, et beaucoup d'entreprises de garde d'enfants privées offrent des services de qualité.

Il y a aussi des arguments contre un régime privé de services à la petite enfance. Le contrôle régulier et la mise en œuvre des normes peuvent être coûteux et faillibles. Certains centres privés sont tentés de réduire les dépenses moins apparentes comme celles relevant de la formation, du salaire ou des conditions de travail. Et le renouvellement du personnel dans les services à but lucratif tend à être plus fréquent (ce qui se traduit, du point de vue de l'enfant, par une forme d'instabilité).

De plus, ce qui est fourni par des entreprises de garde d'enfants privées n'est pas un produit de consommation mais une chance unique pour l'enfant de traverser avec succès les phases critiques du développement cognitif, émotionnel et social. Comme le dit l'UNICEF depuis des décennies et dans de nombreux contextes, l'enfant, c'est "aujourd'hui".

Encadré 4 Les critiques : les inquiétudes concernant la garde et l'éducation des enfants

Dans de nombreux pays, des pédopsychiatres et des militants des droits des enfants ont émis des inquiétudes au sujet de la transition en cours dans la garde et l'éducation des enfants.

L'un des critiques les plus influents est le psychologue australien Steve Biddulph, dont les livres sur l'art d'être parent se sont vendus à plus de 4 millions de copies dans le monde entier. Soutenant que la garde extérieure au foyer est contre-indiquée avant l'âge de trois ans, Biddulph centre ses attaques sur l'écart constaté entre la théorie et la pratique dans les nombreuses pouponnières et garderies qu'il a visitées. Il écrit :

“Les meilleures pouponnières avaient du mal à répondre aux besoins des très jeunes enfants au sein d'un environnement collectif. Les pires étaient mal tenues, effrayantes et mornes : un cauchemar de solitude et de perplexité dont la vue brisait le cœur. Les enfants de cet âge – au-dessous de trois ans – ne veulent qu'une chose : les soins individuels d'une personne vouée tout entière à eux seuls.

C'est une question d'équilibre, de choix du moment opportun. Les trois premières années de la vie sont celles au cours desquelles les enfants sont trop vulnérables, où ils ont trop besoin de soins pleins de tendresse et de tout ce que cela comporte, pour pouvoir être confiés à des mains étrangères dans une structure collective.”¹

La psychothérapeute oxonienne Susan Gerhardt, cofondatrice du Oxford Parent Infant Project, s'est également élevée contre la garde des tout-petits.

“Ce qui semble le plus important pour un bébé est le degré de disponibilité émotionnelle du parent ou de la personne en charge à noter ses signaux et à régler ses états...”

La mère du bébé est gratifiée de faire ces choses pour son bébé par ses propres hormones, et elle est plus susceptible de développer l'intense identification voulue avec les sentiments du bébé, à condition qu'elle possède les ressources intérieures nécessaires.

Les bébés viennent au monde avec le besoin d'interaction sociale qui contribue au développement et à l'organisation de leur cerveau. S'ils ne reçoivent pas assez d'attention empathique, synchronisée – en d'autres mots, s'ils n'ont pas un parent intéressé et réceptif à leur égard – alors, tout simplement, certaines parties importantes de leur cerveau ne se développeront pas aussi bien.”

Gerhardt fait également le commentaire suivant :

“Il n'est pas bien vu aujourd'hui de dire clairement l'importance de la responsabilité d'être parent, car les femmes se battent désespérément pour obtenir l'égalité avec les hommes sur les lieux de travail et ne veulent pas culpabiliser du fait de leur carrière ou des chèques de salaire pendant que quelqu'un d'autre s'occupe de leurs bébés.”²

Le même argument a été avancé par d'autres commentateurs, dont l'avocate des droits de l'homme Cathleen Sherry :

“Personne – homme ou femme – n'a un droit absolu à la carrière. Si on choisit d'avoir des enfants, la responsabilité majeure est de s'en occuper comme il se doit, et si cela nuit à la carrière, cela nuit à la carrière. Mais personne ne veut prendre acte de cette réalité.

La garde des enfants permet aux hommes de ne pas se sentir responsables de leurs enfants. Les femmes doivent payer d'autres personnes pour s'occuper des enfants parce que les hommes ne sont pas disposés à réduire leurs heures de travail pour assumer leur part de soins parentaux. Si les femmes reprennent le travail, ce devrait être aux hommes, non aux enfants, de modifier leur vie en fonction de cette donnée.

Dans les maternités, ça ne se fait plus de placer les nouveau-nés en rang dans la nursery sous la responsabilité de plusieurs infirmières. Cela est terriblement mal vu. Les mères sont fermement encouragées à garder leur bébé avec elles 24 heures sur 24. Pourtant, six semaines plus tard, on considère normal de placer ces bébés dans une pouponnière dans une proportion de dix pour seulement deux puéricultrices. C'est absurde.”³

1 Biddulph, S., *Raising Babies : Should under 3s go to nursery?*, Harper Thorsons, Londres, 2006

2 Gerhardt, S., *Why Love Matters : How affection shapes a baby's brain*, Brunner-Routledge, Scarborough (Canada) et New York, 2004.

3 Biddulph, S., op. cit., pages 32-34.

Cela soulève deux problèmes particuliers, tous deux liés à l'information accessible au consommateur. Premièrement, la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants peut ne pas être toujours évidente pour les parents – soit du fait de leurs insuffisantes connaissances en matière de 'qualité', soit du fait d'un manque de clarté de la part du prestataire de services dans l'exposé des qualités de ce qu'il offre. On peut objecter que ce problème 'd'information imparfaite' s'applique à toutes les transactions du marché et qu'il est de la responsabilité du consommateur de se tenir informé et de prendre les justes décisions. Et c'est là qu'un deuxième danger se présente : un service médiocre d'éducation et d'accueil des jeunes enfants n'est pas un produit qu'on peut restituer, réparer, échanger ou rembourser. Les effets du manque de qualité peuvent mettre des années à se produire, les causes peuvent ne jamais être éclaircies et les conséquences risquent de retomber non seulement sur l'enfant mais sur la société dans son ensemble.

Aucune stratégie de mise en œuvre ne peut être indiquée comme la marche à suivre idéale. La seule exigence claire et commune – que les services soient ciblés ou universels, régis par l'Etat ou fournis par le privé – est celle de financements, de contrôles, et d'aides de la part de l'Etat si l'on veut des services de qualité accessibles à tous, et en priorité aux enfants défavorisés et à risque.

Dans l'ensemble il semblerait qu'on dispose d'arguments solides pour axer les politiques et les financements publics sur des services à la petite enfance mis en place de diverses façons mais accessibles universellement, financés et contrôlés par des organismes publics. C'est la stratégie générale qu'ont adoptée presque tous les gouvernements de l'OCDE pour répondre aux besoins éducationnels des enfants plus grands, et il n'y a en principe pas de raison de ne pas l'appliquer aux services à la petite enfance. Selon le rapport de 2006 de l'OCDE sur les services à la petite enfance intitulé *Petite enfance, grands défis : "Le financement public et*

direct des services apporte une gestion gouvernementale des services à la petite enfance plus efficace, des avantages d'échelle, une meilleure qualité nationale, une formation plus efficace des éducateurs et un degré d'équité majeur en matière d'accès."^{xiv}

Toutefois des services à la petite enfance universels financés par l'Etat ne constituent pas une panacée pas plus qu'ils ne garantissent automatiquement l'accès équitable et la qualité. La progression vers ces objectifs fondamentaux doit être régulièrement évaluée et contrôlée – indépendamment de la stratégie suivie. Le groupe de points de référence suivants a donc été sélectionné, dans les limites des données disponibles, pour enregistrer et comparer les progrès en matière d'accès et de qualité des services à la petite enfance parmi les pays de l'OCDE.

Accès

Comme on l'a vu, les gouvernements des pays de l'OCDE abordent la question de l'accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance de diverses façons.

En Europe, de nombreux gouvernements ont instauré l'éducation préscolaire gratuite et universelle dès l'âge de trois ans (avec toutefois de considérables différences quant au nombre d'heures par semaine). La Nouvelle-Zélande et la République de Corée sont également en train d'élargir rapidement l'accès aux services à la petite enfance, de même que, dans une moindre mesure, l'Australie et le Japon. Le Mexique fait des efforts significatifs et est devenu le premier pays de l'OCDE à rendre l'inscription obligatoire dès l'âge de trois ans.

En Amérique du Nord, le Canada ne fait pas d'investissements publics substantiels dans l'éducation des enfants de moins de cinq ans. Aux Etats-Unis, où les services à la petite enfance relèvent de la responsabilité des Etats individuels, la situation est en train de changer rapidement. Face à la preuve croissante que des services de qualité d'éducation et d'accueil des jeunes enfants peuvent apporter d'importants bénéfices à

long terme – alliant de meilleurs résultats scolaires et de gains plus élevés à une probabilité de délinquance moindre – de nombreux Etats ont décidé d'élargir les programmes préscolaires. Ils ont demandé des financements plus élevés au gouvernement fédéral et décidé de soutenir globalement l'éducation préscolaire en 2008.

Les différences entre les pays sont encore plus marquées en ce qui concerne les enfants de moins de trois ans. En Finlande, en Norvège et en Suède, les services sont organisés sur le plan local et largement subventionnés; les parents ne paient généralement pas plus de 10% à 15% des coûts (et les familles pauvres sont totalement dispensées de frais). Par contre, les pays anglophones ont généralement adopté des approches plus commerciales; aux Etats-Unis, en Irlande et au Royaume-Uni les parents doivent souvent assumer la totalité des frais pour les enfants de moins de trois ans.

Il faut à nouveau souligner que si ce rapport se penche sur la responsabilité des gouvernements en ce qui concerne les services à la petite enfance, les lacunes en la matière sont également comblées par des myriades de solutions informelles et non enregistrées associant grands-parents, amis, voisins, nourrices et autres formes de garde à domicile ou collective de voisinage. La figure 3 essaie, de façon indirecte, de donner une idée de l'échelle de ces solutions. Elle montre, par exemple, qu'en Allemagne, en Autriche, au Canada et en Irlande environ 60% ou plus des femmes ayant de jeunes enfants travaillent, mais que le niveau d'inscription scolaire des moins de trois ans dans des structures de garde agréées est inférieur à 20%.

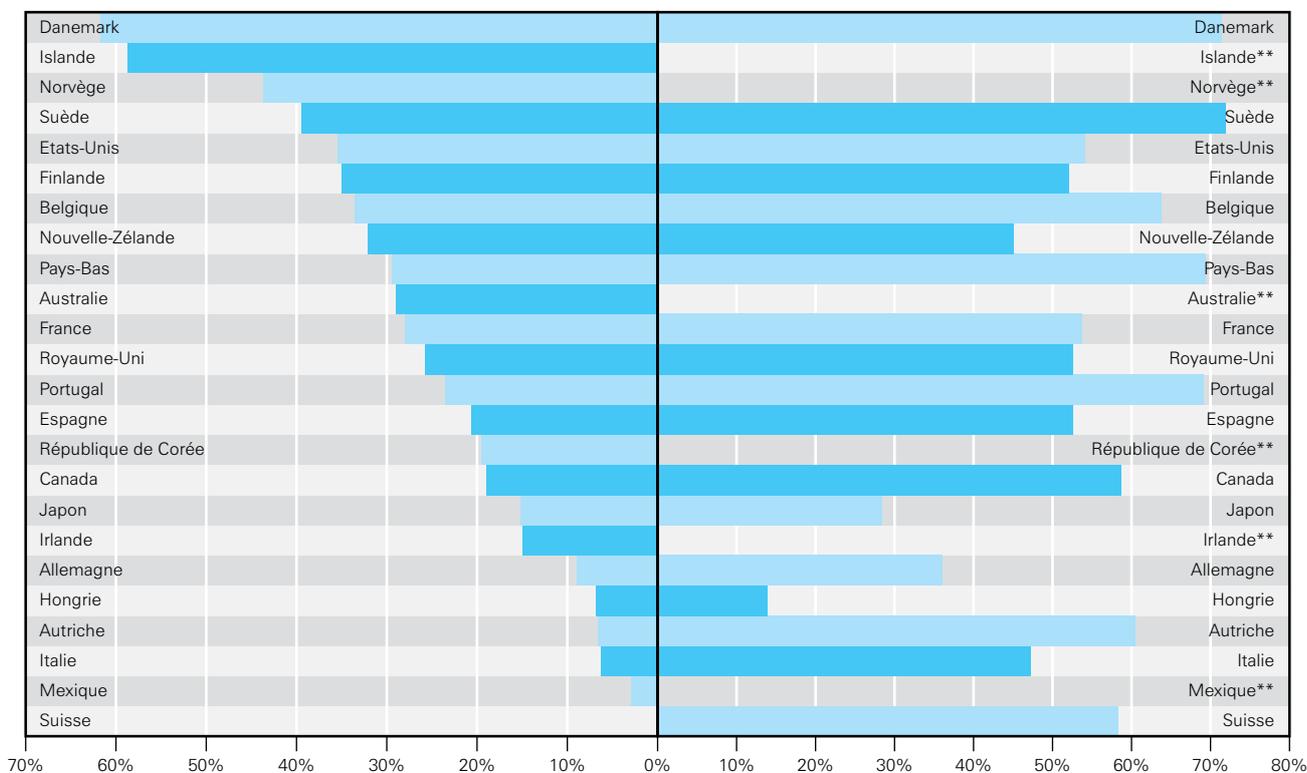
L'accès général aux structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est donc difficile à évaluer et à comparer. Le terme 'accès' doit-il être défini uniquement comme l'accès à des centres pour l'enfance agréés ? Ou doit-on inclure d'autres formes de garde telles que les crèches familiales, les groupes de jeu et les services

Fig. 3 Décalage entre le nombre des mères en activités et celui des enfants gardés

Le tableau permet la comparaison entre la proportion de femmes ayant de jeunes enfants et travaillant, et la proportion d'enfants de moins de 3 ans inscrits dans des structures d'accueil agréées. Le 'décalage' révélé constitue une indication approximative du recours aux solutions de garde d'enfants informelles.

Enfants de moins de 3 ans inscrits dans des structures d'accueil agréées, 2004

Taux d'emploi des femmes ayant des enfants de moins de 3 ans, 2005



** Données non disponibles.

Sources relatives au nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans des structures d'accueil agréées : Base de données de l'OCDE sur la famille et base de données de l'OCDE sur l'éducation. Note : les données sur l'Allemagne et le Canada concernent l'année 2001, les données sur la France l'année 2002, les données sur l'Islande, le Mexique et la Norvège l'année 2003, les données sur l'Australie, le Danemark, les Etats-Unis et la République de Corée l'année 2005.

Sources relatives aux taux d'emploi des mères d'enfants de 0 à 3 ans : rapport de 2007 de l'OCDE Bébés et employeurs – Concilier travail et vie de famille (vol. 5); Bébés et employeurs (Australie, 2005, Bureau australien de statistiques); 6224.0.55.001 FA2 Forces de travail et autres caractéristiques des familles; statistiques pour le Canada (données de 2001), statistiques pour le Danemark (données de 1999), statistiques pour la Finlande (données de 2002), statistiques pour l'Islande (données de 2002 sur les femmes de 25 à 54 ans), autorités japonaises (données de 2001), LFS Suisse (données pour le deuxième trimestre de 2006), Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni (données de 2005), et Enquête démographique en cours des Etats-Unis (données de 2005); tous les autres pays de l'UE, Enquête sur la population active (données de 2005), à l'exception de l'Italie (données de 2003).

de garderie ? Le terme 'accès' se rapporte-t-il à la demi-journée, à la journée entière, à toute l'année ou à l'année scolaire ? Est-il synonyme de gratuité et d'universalité ou de frais et de critères de sélection ?

Les moins de trois ans

Aux fins de ce rapport, ces questions sont entamées plutôt que résolues du fait de la disponibilité extrêmement réduite de données comparables au plan international.

Sous le titre 'accès', le point de référence 3 suggère que des services à l'enfance *publiquement subventionnés et réglementés* devraient être ouverts à une importante proportion d'enfants de moins de trois ans. La valeur attachée à cet indicateur a été fixée à 25% - point de référence auquel

satisfont à peine un peu plus de la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. L'Allemagne, l'Autriche, le Canada, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Portugal, la République de Corée et la Suisse ne satisfont pas à cette norme (figure 1).

Beaucoup jugeront le niveau de 25% trop bas. Premièrement, parce qu'il est inférieur à la proportion des moins de trois ans actuellement insérés dans des structures de garde d'enfants agréées au sein de l'ensemble de l'OCDE (en tenant compte des structures de garde privées non subventionnées). Deuxièmement, il se situe au-dessous de l'objectif de 33% déjà convenu par les dirigeants de l'Union européenne. Mais il est important de relever

que le point de référence de 25% d'accès suggéré pour les enfants de moins de trois ans ne s'entend pas comme une mesure des niveaux bruts de scolarisation (ou comme un reflet des nécessités du marché du travail), pas plus qu'il ne comprend l'accès aux structures non agréées, aux crèches familiales ou aux services de garderie privés non subventionnés. Il est davantage proposé comme indicateur de l'engagement des gouvernements en faveur de *services de garde d'enfants de qualité, subventionnés par l'Etat, bien réglementés, accessibles et abordables pour tous*. Il reconnaît que des services d'accueil pour les moins de trois ans constituent une nécessité dans des pays où une forte proportion de femmes travaillent; mais il reflète également le respect du choix des parents

Encadré 5 Allemagne : les enfants des immigrés

En principe, la transition vers la garde d'enfants hors du foyer offre l'occasion de réduire les inégalités auxquelles sont confrontés les enfants des familles d'immigrés. En encourageant l'intégration et le développement des compétences linguistiques, les services de garde et d'éducation à la petite enfance devraient être en mesure de diminuer les obstacles rencontrés par beaucoup d'enfants immigrés lors de leur entrée dans le système d'enseignement régulier.

Aucune comparaison transnationale des services offerts aux enfants des immigrés n'est encore possible. Même au sein des nations individuelles il existe de grandes différences entre les diverses catégories d'immigrés et le genre d'inégalités auxquelles ils sont confrontés. Certains pays de l'OCDE, cependant, tentent de suivre les progrès des enfants des familles immigrées et d'évaluer la contribution des services de garde et d'éducation à la petite enfance.

En Allemagne, par exemple, plusieurs études récentes ont essayé de définir plus clairement le sujet.

Nous citerons parmi les principaux résultats :

En moyenne, les enfants des familles immigrées :

- Sont davantage susceptibles de grandir dans la pauvreté (une étude a constaté que pour les enfants immigrés le risque de pauvreté était environ le double que pour les enfants de citoyenneté allemande).
- Possèdent une moins bonne connaissance de la langue allemande qui représente un facteur décisif d'intégration sociale et de réussite scolaire.
- Entrent à l'école bien plus tard que les enfants allemands.
- Obtiennent (en moyenne) des résultats inférieurs à l'école primaire.
- Présentent un retard accentué à l'école secondaire.
- Sont deux fois plus susceptibles d'avoir des problèmes avec les autres enfants, par exemple d'être taquinés ou harcelés.
- Vivent dans des espaces plus réduits et plus peuplés et ont moins de chances de disposer d'un endroit où pouvoir étudier tranquillement.¹
- Sont quatre fois plus susceptibles de devoir doubler une classe du CP1 au CE1.
- Ont plus de possibilités que les enfants de citoyenneté allemande, à l'âge de dix ans, d'être dirigés sur la *Hauptschule*, et moins de possibilités d'entrer au *Gymnasium* ou à la *Realschule*.²
- Ont moins de chances, quand ils quittent l'école, d'accéder à la formation professionnelle.
- Présentent plus de risques de surcharge pondérale.

- Recourent moins aux services médicaux.
- Sont moins susceptibles que les enfants allemands d'être inscrits dans une structure d'éducation préscolaire.

Des études portant sur des enfants de familles d'immigrés inscrits dans un établissement préscolaire ont fait apparaître que :

- Plus longtemps les enfants immigrés fréquentent un établissement préscolaire, plus le fossé entre leurs compétences en langue allemande et celles des enfants autochtones diminue.
- La fréquentation préscolaire améliore les résultats scolaires des enfants immigrés au point qu'ils rattrapent les possibilités éducationnelles des enfants des familles allemandes à bas revenu, (lesquels, dans l'étude en question, ne semblaient pas avoir bénéficié de façon significative de l'éducation préscolaire).
- Les enfants d'immigrés ont moins de chance de maîtriser l'allemand s'ils fréquentent un établissement préscolaire comportant une proportion élevée d'enfants du même groupe ethnique.

Plusieurs mises en garde importantes sont nécessaires :

- Certaines des études sur lesquelles s'appuient ces conclusions sont à petite échelle et peuvent ne pas être représentatives sur le plan national.
- Les résultats scolaires peuvent refléter les foyers plus pauvres, les quartiers plus pauvres et les parents moins instruits qui sont le lot de nombreuses familles immigrées. Les services à la petite enfance et les efforts de l'éducation primaire ne peuvent à eux seuls pleinement compenser ces problèmes structurels.
- Le type d'écoles fréquentées par les enfants immigrés peut également refléter leur statut socioéconomique et leur lieu de résidence.

Note : Informations dues à Clauss S. et B. Nauck, 2008, *La situation des enfants immigrés en Allemagne, étude documentaire*, rapport préparé pour le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF dans le cadre de l'ouvrage *Les enfants des familles d'immigrés dans les pays riches*, édité par D. Hernandez (à paraître).

1 Lorsqu'on a demandé à des enfants, en Allemagne, d'évaluer leur situation en matière de logement selon une échelle de sept points allant de 'très mauvaise' à 'très bonne', la note moyenne relevée auprès des enfants immigrés était de 6,1, à peine en-dessous de la note moyenne de 6,5 établie par les enfants non immigrés.

2 A l'âge de dix ans, dans le système éducatif allemand, les enfants sont dirigés vers un des trois différents types d'école secondaire, à savoir *Gymnasium*, *Realschule* et *Hauptschule*. Le *Gymnasium* dispense l'éducation la plus classique et a le quasi monopole de l'entrée à l'université. La *Realschule* conduit traditionnellement à une formation et des emplois administratifs. La *Hauptschule* possède le statut le plus bas, présente le moins de possibilités de poursuivre des études et conduit généralement au travail d'ouvrier. Peu d'enfants changent de direction après la sélection initiale.

et prend acte du fait que dans beaucoup de pays le droit au congé parental permet toujours plus aux parents d'exercer ce choix.

Idéalement, les congés parentaux permettraient que tous les enfants soient élevés chez eux au moins pendant les 12 premiers mois de leur vie, après quoi il serait alors possible de les insérer progressivement dans des services de garde d'enfants subventionnés de qualité jusqu'au début de la scolarisation obligatoire.* Le chiffre de 25% suggéré comme point de référence entend refléter l'engagement des gouvernements en faveur de cet idéal.

Tout en constituant une base de comparaison utile, le point de référence 3 comporte aussi des limites évidentes. Le fait que les services soient subventionnés par l'Etat n'est pas en soi une garantie de qualité, bien que l'expérience nous enseigne que la qualité des prestations est souvent plus élevée si le gouvernement finance, contrôle et fait appliquer les normes fondamentales sur le plan de la formation professionnelle, des qualifications, des effectifs du groupe, et du nombre d'enfants par éducateur. Les systèmes informels de garde d'enfants, aussi bien intentionnés soient-ils, risquent de ne pas satisfaire à de telles normes; et il est à prévoir que les services privés non subventionnés doivent soit être payants (ce qui exclut les familles les plus pauvres) soit économiser sur le nombre et la qualification des membres du personnel.

Deuxièmement, un point de référence en matière d'accès fixé à 25% pour les moins de trois ans, ne fait pas apparaître si des mesures sont prises pour les enfants défavorisés et vulnérables – enfants venant de familles très pauvres, enfants d'immigrants pour lesquels la langue nationale est une 'deuxième langue' (encadré 5), enfants dont les parents sont en prise à des problèmes et des pressions exceptionnels, et enfants chez lesquels ont

été diagnostiqués des handicaps et des besoins spécifiques. Actuellement, très peu de pays disposent de données nationales pour évaluer ou comparer ce facteur décisif. Ce manque de statistiques, ainsi que de toute norme convenue visant à contrôler l'accès des enfants défavorisés, constitue donc une lacune importante dans cette première tentative d'élaborer un ensemble de normes minima comparables sur le plan international en matière de services à la petite enfance.

Les enfants plus grands

Pour les enfants plus grands, ceux de quatre à cinq ans, l'indicateur choisi (point de référence 4) est le niveau d'inscription dans des établissements préscolaires agréés et publiquement subventionnés, à raison d'un minimum de 15 heures par semaine.

A cet âge, la cinquième année de la vie, les bienfaits de l'éducation préscolaire ne font aucun doute. C'est aussi l'époque où la majorité des parents trouvent juste que leurs enfants participent régulièrement à l'apprentissage d'activités de groupe qui les préparent à affronter l'entrée à l'école primaire.

Pour ces raisons, la valeur proposée comme norme minimum est un taux de scolarisation de 80% pour les enfants de quatre à cinq ans. Comme le montre la figure 1, 15 des 25 pays de l'OCDE où on dispose de données satisfont à ce point de référence (mais, de façon surprenante, pas la Finlande).

En Europe, la plupart des Etats garantissent déjà la scolarité préscolaire à tous les enfants de quatre ans, bien que le nombre d'heures par semaine varie. D'autres pays de l'OCDE sont engagés sur la même voie selon des rythmes différents. Idéalement, la scolarisation des enfants de quatre ans devrait être de 100%, et là aussi la question est de savoir si un point de référence de 80% ne risque pas de masquer ou de sanctionner le fait que les 20% manquants sont susceptibles de se rapporter aux enfants provenant d'un environnement défavorisé. Un autre défaut évident de ce

point de référence est dû au fait qu'il ne reflète pas le nombre d'heures quotidiennes offertes par les services – facteur primordial pour des millions de parents qui travaillent à plein temps.

Le point de référence 4 doit donc être considéré comme repère plutôt que comme objectif.

Qualité et personnel

L'accès n'est guère utile sans la qualité. Tous les pays de l'OCDE sont donc confrontés à la tâche difficile de définir et de contrôler la qualité des services à la petite enfance. Idéalement, cette opération devrait associer les parents et les communautés de même que les spécialistes de l'enfance et les institutions académiques.

Les résultats des recherches disponibles s'accordent pour constater que la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants dépend avant tout de la capacité du personnel d'établir des rapports avec les enfants et de contribuer à créer un climat de sécurité, de continuité, de sensibilité, stimulant et gratifiant. En d'autres mots, l'art de garder les enfants est une extension de l'art d'être parents. Ou, selon les termes du rapport déjà cité du Conseil national de recherche des Etats-Unis : *“S'il y a une composante qualitative décisive entre toutes, c'est celle qui repose sur le rapport entre l'enfant et l'enseignant/ pourvoyeur de soins, et sur la capacité de l'adulte d'être réceptif aux manifestations de l'enfant”*.^{xv}

Voilà donc l'essence de la 'qualité', laquelle est de toute évidence difficile à mesurer.

Il est cependant possible de mesurer certaines conditions préalables établies à des services de qualité, en particulier la disponibilité d'un nombre suffisant de professionnels de la petite enfance bien formés, bien suivis, et bien rémunérés. Les points de référence 5, 6 et 7 établissent donc des normes minima pour trois des principaux aspects mesurables de la qualité des services d'éducation et d'accueil des

* Cette option est actuellement possible dans plusieurs des pays nordiques où les enfants ont légalement droit à une place dans un service public local à la petite enfance lorsque prend fin le congé parental.

jeunes enfants, de même qu'ils comparent les performances nationales actuelles à cet égard.

En général, le tableau n'est pas encourageant. L'étude de 2006 de l'OCDE, *Petite enfance, grands défis*, conclut par exemple : "Il y a souvent un large écart de salaire entre le domaine de la puériculture et celui de l'enseignement, et le personnel chargé de la garde des enfants, dans la plupart des pays, n'a suivi qu'une formation médiocre et reçoit plus ou moins le salaire minimum établi. Il n'est pas étonnant que le renouvellement de personnel soit fréquent dans le secteur de la garde d'enfants."

Dans de nombreux pays, les professionnels de la garde d'enfants se situent au bas de l'échelle salariale et n'ont guère de perspectives en matière de sécurité de l'emploi ou de carrière. Dans certains, notamment l'Australie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, l'emploi dans les pouponnières et les garderies est souvent considéré comme un travail convenant à des personnes très jeunes, non qualifiées, en transit, ou répondant à ces trois critères à la fois. Quand les salaires sont bas, le taux de renouvellement du personnel tend à être élevé (aux Etats-Unis, 30% par an

pour les employés dans le domaine de la puériculture, contre moins de 7% pour les enseignants). "Un tel taux de renouvellement du personnel", commente le Conseil national scientifique des Etats-Unis, "nuit actuellement aux rapports des jeunes enfants avec les adultes qui s'occupent d'eux une grande partie de la journée."

Il s'agit là de services de garde d'enfants au rabais. Et cela ne sert à rien.

Comme point de repère, environ trois quarts du budget alloué aux services à

Encadré 6 Droits des enfants : la petite enfance

"L'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités."

Article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le Comité des droits de l'enfant est chargé par les Nations Unies de promouvoir et de suivre les progrès des pays du monde entier en matière d'application de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1990, le Comité a adopté huit Observations générales pour guider les gouvernements dans l'accomplissement de leurs obligations découlant de la Convention. L'une d'elles – l'Observation générale No. 7 *Mise en œuvre des droits des jeunes enfants* – s'applique tout particulièrement à la garde et à l'éducation des jeunes enfants.

Observation générale No. 7

L'observation générale No. 7 souligne le fait que les jeunes enfants ont des droits dès le commencement de leur vie. Elle prend également acte de la vulnérabilité particulière des tout-petits devant la pauvreté, la discrimination et autres problèmes susceptibles de compromettre leurs droits et de nuire à leurs capacités et à leur bien-être.

La petite enfance représente donc une période critique en ce qui concerne les droits des enfants. Tous les gouvernements sont encouragés à s'employer à la réalisation des droits des très jeunes enfants par le biais de politiques, de lois, de programmes, de pratiques, de la formation professionnelle et de la recherche. En particulier, il est considéré que le droit à l'éducation durant la petite enfance commence à la naissance.

L'Observation générale No. 7 établit des points spécifiques :

- Les jeunes enfants en général ne doivent absolument pas souffrir de discrimination, par exemple lorsque les lois échouent à offrir une protection égale contre la violence à tous les enfants, y compris les jeunes enfants. Les jeunes enfants sont particulièrement exposés à la discrimination du fait de leur impuissance relative et de leur dépendance à l'égard des autres quant à la réalisation de leurs droits.
- La discrimination peut se traduire par des niveaux de nutrition réduits, un manque de soins et d'attention, des possibilités de jeu, d'apprentissage et d'éducation limitées, ou le frein à la libre expression des sentiments et des opinions. Elle peut se traduire également par la maltraitance et des demandes excessives, ce qui peut aller jusqu'à l'exploitation ou la violence.
- La discrimination potentielle en matière d'accès à des services de qualité pour les jeunes enfants soulève des inquiétudes particulières, surtout lorsque des services d'aide sociale, de santé, d'éducation et autres ne sont pas universellement disponibles et sont fournis par un mélange d'organisations publiques, privées et caritatives.
- Dans un premier temps, le Comité engage les Etats parties à contrôler la disponibilité et l'accessibilité de services de qualité qui contribuent à la survie et au développement des jeunes enfants, notamment en rassemblant systématiquement des données ventilées en termes de variables majeures associées à l'environnement et à la situation des enfants et des familles. Dans un deuxième temps, il peut s'avérer nécessaire d'agir pour garantir que tous les enfants aient des chances égales de bénéficier des services disponibles.

la petite enfance sont absorbés par les salaires. Comme il est nettement prouvé qu'un personnel plus instruit et spécialisé développe une interaction plus stimulante et gratifiante avec les enfants, la possibilité de réduire les coûts est donc limitée si on veut maintenir la qualité. De plus, des services qui ne répondent pas à la qualité requise n'apporteront pas d'avantages et risquent de faire des dégâts; ils représentent donc un gaspillage, aussi peu coûteux soient-ils. Pire, du point de vue de l'intérêt supérieur de l'enfant, ils gâchent une occasion qui ne se reproduira pas.

Le point de référence 5 demande que tous les personnels aient au moins une formation initiale avant d'être engagés dans un service d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. La valeur suggérée de 80% actuellement attachée à ce point de référence se rapporte à toutes les personnes travaillant régulièrement avec de jeunes enfants, y compris les nourrices à domicile ou de voisinage. En cas de nécessité d'employer des personnes non qualifiées pour couvrir des besoins à court terme, un cours d'initiation agréé en matière de soins à la petite enfance devrait constituer une obligation prévue par la loi. Le point de

référence 5 tente également de répondre au problème de la qualité et de la continuité du personnel en stipulant qu'un salaire et des conditions d'emploi alignés sur ceux des enseignants et des éducateurs sociaux soient au moins envisagés.

Ce point de référence comporte aussi des lacunes évidentes en ce qu'il ne permet pas de saisir l'étendue et la durée de la formation requise, de même que l'intensité de la formation sur place, le soutien nécessaire au personnel des services à la petite enfance, et la détermination des gouvernements à appliquer plutôt qu'à

- Les Etats parties doivent à tout moment viser à offrir des programmes qui complètent le rôle des parents, élaborés autant que possible en collaboration avec ces derniers, notamment par le biais d'initiatives collectives réunissant les parents, les professionnels et autres pour promouvoir "l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités." (Article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant.)
- Les professionnels de la petite enfance – que ce soit dans le secteur public ou privé – devraient bénéficier d'une solide préparation, d'une formation permanente et d'une rémunération appropriée. Dans ce contexte, les Etats parties sont responsables de la mise en place de services visant le développement des jeunes enfants. Le rôle de la société civile devrait compléter – et non remplacer – le rôle de l'Etat. Dans le cas où les services privés sont prépondérants, le Comité rappelle aux Etats parties qu'ils ont l'obligation de contrôler et de réglementer leur qualité pour garantir la protection des droits des enfants et la réalisation de leur intérêt supérieur.
- Le respect des capacités évolutives des jeunes enfants est fondamental pour la réalisation de leurs droits, et particulièrement significatif durant la petite enfance du fait des transformations rapides concernant les mécanismes physiques, cognitifs, sociaux et émotionnels, de l'état de nourrisson à celui d'écolier.
- Les capacités évolutives doivent être considérées comme un processus positif habilitant, non comme un prétexte à des pratiques autoritaires qui restreignent l'autonomie et la liberté d'expression de l'enfant, traditionnellement justifiées autrefois par la relative immaturité de l'enfant et son besoin de socialisation. Les parents (et les autres) doivent être encouragés à offrir "directives et conseils" en tenant compte avant tout de l'enfant, à travers le dialogue et l'exemple, de façon à renforcer les capacités de l'enfant à exercer ses droits, notamment le droit à la participation (article 12) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 14).
- Afin de garantir que les droits des jeunes enfants soient pleinement réalisés durant cette période décisive de leur vie (et en gardant à l'esprit l'impact des expériences de la petite enfance sur leurs perspectives à long terme), les Etats parties sont appelés à adopter en faveur de la petite enfance des plans d'ensemble stratégiques et limités dans le temps au sein d'un cadre fondé sur les droits. Cela demande une augmentation des allocations relatives aux ressources humaines et financières consacrées aux programmes et aux services à la petite enfance.
- Les Etats parties sont encouragés à développer des partenariats solides et équitables entre le gouvernement, les services publics, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les familles pour financer des services généraux en faveur des droits des jeunes enfants.

‘envisager’ une revalorisation des métiers de la petite enfance.

Il n’en reste pas moins qu’il est significatif et dérangent de constater que seuls 17 des 25 pays de l’OCDE examinés répondent à ce point de référence relativement modeste. Il est également étonnant que la Norvège et le Danemark, dont les services à la petite enfance sont généralement bien considérés, n’atteignent pas le niveau minimum de 80% en matière de formation initiale du personnel en charge de la petite enfance.

Le point de référence 6 renforce la dimension relative à la formation de personnels de qualité en stipulant qu’un minimum de 50% des intéressés, y compris les assistants et tous les conseillers et enseignants au service de la petite enfance, doivent pouvoir justifier d’au moins trois ans d’enseignement du troisième degré, avec une spécialisation relative à la petite enfance ou autre domaine en rapport. Comme le montre la figure 1, 20 des 25 pays de l’OCDE satisfont à cette norme, les exceptions étant constituées par l’Autriche, la Finlande, le Japon, la Norvège et la Suisse.

Ce point de référence présente également des insuffisances évidentes et doit être interprété assez largement de façon à inclure a) les pays où la qualification requise est constituée par un diplôme d’enseignement supérieur obtenu en deux ans et b) les pays tels que la France, l’Irlande et le Royaume-Uni qui demandent uniquement un diplôme de professeur de l’enseignement primaire, sans formation spéciale concernant les besoins évolutifs des enfants d’âge préscolaire.*

Le point de référence 7 examine le nombre d’enfants par groupe et les taux d’encadrement. De façon spécifique, il établit un minimum d’un membre du

personnel pour chaque groupe de 15 enfants de quatre à cinq ans, et un maximum de 24 enfants par groupe.

Comme le montre la figure 1, seuls 12 des 25 pays de l’OCDE satisfont actuellement à ce critère.

Dans un grand nombre des pays qui ne répondent pas à cette norme, une importante augmentation des financements est nécessaire pour porter de 1 à 15 le rapport éducateur-enfants et à 24 le nombre maximum d’enfants par groupe.

Le Mexique, par exemple, a fort à faire pour satisfaire à ce point de référence car il est en train d’étendre rapidement l’éducation préscolaire à la totalité de la population infantine. Mais d’importants fonds supplémentaires sont également nécessaires dans certains pays plus riches de l’OCDE, comme l’Irlande où les enfants les plus jeunes fréquentent souvent des classes présentant les taux d’encadrement les moins satisfaisants.

Des taux d’encadrement acceptables varient en pratique selon les circonstances, y compris le nombre journalier d’heures de garderie. Mais la recherche montre incontestablement que les jeunes enfants ont besoin de beaucoup d’attention et de soins individuels – les centres d’intérêt plus que d’apprentissage collectif. Il est largement reconnu que les tout-petits ne sont pas prêts pour des activités collectives; mais même dans le cas d’enfants de quatre à cinq ans, des groupes plus réduits permettent de planifier des activités plus stimulantes et davantage en accord avec d’interactions et le stade de développement de chaque enfant.

Dans l’ensemble, ces trois points de référence concernant la ‘qualité’ (5, 6 et 7) ne représentent qu’un ‘plancher’ minimum de contributions reconnues comme indissociables du genre de rapports personnel/enfants stimulants et positifs qui constituent l’essence de la qualité et des bonnes pratiques en matière d’éducation et d’accueil des jeunes enfants. Actuellement, seuls cinq pays de l’OCDE – la Hongrie,

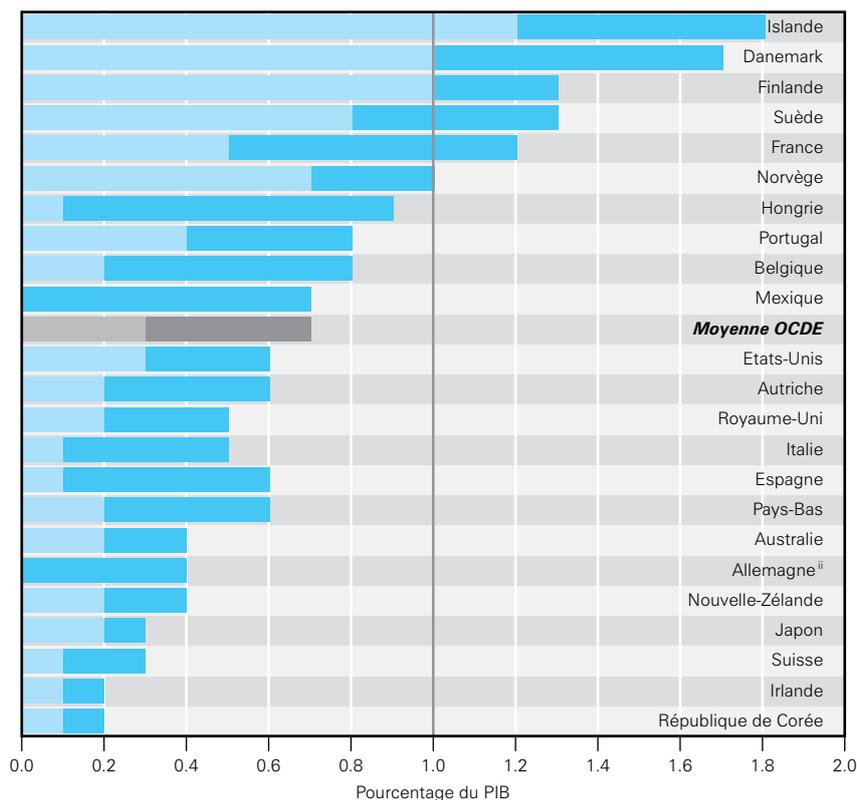
l’Islande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède, satisfont à ces trois points. Six pays – l’Australie, la Belgique flamande, le Canada, l’Irlande, le Japon et la Norvège – répondent à un seul d’entre eux.

Dans les nations qui ne remplissent pas les normes minima de qualité en matière de services à la petite enfance, il se pourrait que des conditions sine qua non entraînent des progrès rapides dans l’attitude des pouvoirs publics. Dans certains pays, on considère encore souvent que s’occuper des tout-petits et des enfants qui commencent à marcher n’exige guère ou pas du tout de formation, qu’une formation à peine supérieure peut être nécessaire pour s’occuper des enfants de trois à quatre ans, et que seuls les enseignants des enfants plus âgés doivent justifier de qualifications de plus haut niveau. De telles opinions sont actuellement dépassées et dangereuses.

En termes pratiques, de meilleurs salaires et conditions de travail constitueraient un progrès évident vers un changement des mentalités et une valorisation de la profession, de même que le fait d’intégrer la puériculture dans les professions plus générales de l’enseignement et du social (comme c’est déjà le cas au Danemark, en Finlande et en Suède où les assistantes maternelles ont la possibilité de suivre une formation ultérieure pour obtenir des qualifications supérieures). La mise en place de programmes universitaires de spécialisation en matière d’éducation et d’accueil des jeunes enfants contribuerait également à élever le statut de la profession et à ancrer la pratique dans la recherche et dans des politiques basées sur les faits.

Enfin, il faut noter qu’un personnel mieux formé, une amélioration du taux d’encadrement, et des groupes plus réduits constituent des éléments particulièrement importants dans les centres s’occupant d’enfants à risque ou avec des besoins éducationnels spécifiques. Sans les ressources supplémentaires nécessaires à cet égard, il y a beaucoup moins de chances que les services d’éducation et d’accueil

* C’est une des raisons pour lesquelles les services à la petite enfance, dans ces pays, tendent à ‘scolariser’ les modes d’éducation et d’accueil des jeunes enfants, ce qui se traduit souvent par des groupes nombreux au sein desquels les enseignants n’ont guère la possibilité d’être attentifs aux enfants individuels et à leurs aptitudes à certaines formes particulières d’apprentissage.

Fig. 4Dépenses publiques allouées aux services d'accueil et d'éducation préscolaire des enfants, pourcentage du PIB,ⁱ 2003

Accueil des enfants
Education préscolaire

Source : OCDE (2007), base de données sur les dépenses sociales de 1980 à 2003.

ⁱ Ne comprenant pas les allocations familiales ni le coût des congés parentaux prévus par la loi.

ⁱⁱ La position de l'Allemagne en bas de l'échelle reflète le fait que les dépenses consacrées aux enfants de 0 à 3 ans sont répertoriées à 0% dans la base de données de l'OCDE sur la famille dont proviennent les données. Les fonds fédéraux versés aux Länder ne sont pas spécifiquement affectés aux services à la petite enfance; l'investissement relève donc de la discrétion de chaque Land. Les nouveaux Länder (ex-Allemagne de l'Est) présentent en Europe les taux de participation les plus élevés (37%) de jeunes enfants insérés dans des services d'accueil. Les anciens Länder (ex-Allemagne de l'Ouest) présentent des investissements publics importants dans les services d'accueil des enfants, allant jusqu'à 10.000 € annuels par enfant dans certaines des villes les plus grandes.

des jeunes enfants apportent un grand changement dans la vie des enfants défavorisés.

Budgets

De façon générale, le niveau d'engagement national en faveur de la qualité et de la disponibilité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est également reflété par le niveau d'investissement public dans les services à la petite enfance.

La figure 4 présente le niveau actuel de ces financements dans les 23 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (sans inclure les allocations familiales ou le coût des congés parentaux).

Une fois de plus, de tels chiffres doivent être considérés avec prudence; les statistiques officielles ne sont pas toujours claires ou uniformes quant à ce qui est compris dans les services à la petite enfance et ce qui ne l'est pas.* Le chiffre

* Pour des recommandations spécifiques sur ce qui devrait être inclus dans les dépenses gouvernementales consacrées aux services à la petite enfance par le biais de différents modèles de financement, voir le chapitre III de 'Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries', Document de travail Innocenti 02-2008, disponible à www.unicef-irc.org.

de 1,3% du PIB attribué à la Suède, par exemple, est presque à coup sûr sous-estimé (étant donné la qualité des centres suédois d'éducation préscolaire, ouverts un grand nombre d'heures par jour tout au long de l'année d'activité). Un autre facteur de préoccupation est dû au fait que dans certains cas les financements alloués par les Etats fédérés ou les autorités locales peuvent être exclus des valeurs nationales. La figure 4 échoue également à rendre compte de la rapidité avec laquelle change la configuration des services à la petite enfance; en République de Corée et au Royaume-Uni, par exemple, les dépenses gouvernementales pour l'éducation préscolaire ont quadruplé au cours de la dernière décennie.

En général, la figure 4 montre que les gouvernements des pays de l'OCDE dépensent actuellement en moyenne 0,7% du PIB pour les services à la petite enfance. Elle fait également apparaître que les pays en tête du tableau de classement général dépensent environ le double de la moyenne de l'OCDE. Seuls six pays de l'OCDE satisfont à huit ou plus points de

référence (figure 1), les mêmes que ceux qui arrivent en tête quant aux dépenses gouvernementales allouées aux services à la petite enfance (Islande, Danemark, Finlande, Suède, France et Norvège).

A partir des données disponibles, on peut donc tirer la conclusion générale que de nombreux pays de l'OCDE doivent pratiquement doubler leurs dépenses actuelles allouées aux services à la petite enfance pour répondre à un niveau acceptable de normes minima.

On peut arriver à la même conclusion générale en partant de la direction opposée, c'est-à-dire en examinant combien peuvent coûter par enfant des services d'éducation et d'accueil de qualité. Bien qu'on dispose de peu de données, l'expérience des Etats-Unis suggère que le coût annuel est d'environ 5.000 \$ par enfant pour la fréquentation scolaire à mi-temps, et d'environ 9.000 \$ pour la fréquentation scolaire à plein temps.^{xvii} Pour des enfants de moins de trois ans nécessitant des taux d'encadrement supérieurs, les coûts seront évidemment encore plus élevés.

De tels chiffres font penser que les frais par enfant seront probablement supérieurs à ceux habituellement dépensés au cours des premières années d'éducation obligatoire. Cependant, le message général de telles études est que les programmes qui apportent des avantages mesurables demandent un personnel qualifié spécifique, et que des services à la petite enfance, au-dessous d'un certain seuil de coût et de qualité, ne seront guère ou pas du tout utiles.

Tout porte donc à penser, tant au niveau macro que micro, que de nombreux pays de l'OCDE doivent doubler leurs dépenses actuelles pour répondre aux normes minima des services à la petite enfance.

Dans la plupart des pays, l'investissement supplémentaire est nécessaire pour afin d'atteindre les enfants défavorisés, de mettre en place des cours de formation plus étendus, et d'augmenter le nombre quotidien d'heures d'ouverture des centres d'accueil de façon à répondre aux besoins tant des enfants que des parents. Dans les pays où le secteur privé est le principal fournisseur de services de garde d'enfants, un investissement supplémentaire sera également nécessaire pour établir et faire appliquer les normes et pour permettre aux parents – par le biais d'allocations, d'allègements fiscaux ou de bons – de choisir et de payer des services de garde d'enfants agréés.

Pour tenter de tenir compte des réalités actuelles, le point de référence 8 établit le niveau requis de dépenses gouvernementales en faveur des services à la petite enfance à un minimum de 1% du PIB. Seuls 6 des 25 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données atteignent ou dépassent ce niveau. Jusqu'à présent, l'Australie, l'Espagne, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République de Corée et la Suisse ne satisfont pas à plus de 50% de ce point de référence.

Le contexte plus général

Enfin, l'efficacité des services à la petite enfance doit aussi être évaluée dans le

contexte dans lequel ils opèrent. Quelle que soit leur qualité, il est illusoire de penser qu'ils peuvent à eux seuls briser l'emprise de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Seules des politiques à long terme en matière d'emploi, de logement, de qualification professionnelle, de lutte contre la discrimination, de transferts sociaux, et de niveaux adéquats de salaire minimum peuvent réduire les inégalités tenaces. C'est pourquoi un rapport du Conseil national de recherche des États-Unis fait cette recommandation saisissante :

“... Le Congrès devrait évaluer les politiques fiscales, salariales et d'aide au revenu... en fonction de leur efficacité à garantir qu'aucun enfant dont les besoins sont assurés par l'équivalent d'un adulte travaillant à plein temps ne vive dans la pauvreté, et qu'aucune famille ne souffre de pauvreté extrême et persistante, indépendamment de sa situation d'emploi.”^{xvii}

On ne comprend pas tout à fait les mécanismes précis par lesquels un revenu familial bas tend à compromettre l'avenir des enfants. Outre le lien étroit entre le manque d'instruction et de revenu des parents et les désavantages qui en résultent pour les enfants, entrent en jeu des associations prouvées entre les pressions économiques et l'incidence de dépression, de maladie mentale, de médiocre image de soi, et de consommation de drogue (toutes ces manifestations étant elles-mêmes associées à des comportements parentaux déficients, indifférents et parfois brutaux). Généralement les recherches ont constaté, dans de nombreux pays différents, un lien persistant entre une enfance pauvre et une adolescence et une vie d'adulte ratées. Plus que tout autre variable, un revenu familial bas constitue l'indicateur de prévisibilité le plus sûr de problèmes éducationnels, psychologiques et comportementaux.

Tout cela nous ramène inexorablement à la question plus générale de la pauvreté des enfants en ce qui concerne toute

tentative de suggérer des normes minima en matière de services à la petite enfance. Le point de référence 9 suggère donc la nécessité de porter le taux de pauvreté des enfants à un niveau réduit si l'on veut que les services à la petite enfance remplissent leur potentiel. Le taux de pauvreté des enfants est défini ici comme le pourcentage d'enfants grandissant dans des familles dont le revenu, ajusté à la dimension de la famille, est inférieur à 50% du revenu médian du pays concerné.^{xviii}

De façon spécifique, il est suggéré que le taux de pauvreté des enfants devrait être inférieur à 10%. Cela est en conformité avec le Bilan 6 de la série, qui préconise dans les pays de l'OCDE une diminution progressive du niveau de pauvreté des enfants jusqu'à moins de 10% grâce à des objectifs limités dans le temps et avec la contribution d'un vaste consensus public et politique (de façon que l'engagement soit maintenu à long terme plutôt qu'il ne dépende de tel ou tel autre parti politique).*

La figure 1 utilise les dernières données en date (2008) pour montrer quels pays de l'OCDE satisfont actuellement au point de référence proposé de 'moins de 10% d'enfants grandissant dans la pauvreté'. Des 25 pays pour lesquels on dispose de données, seuls 10 satisfont à la norme requise. La figure 1 montre également que le point de référence 'pauvreté des enfants réduite' n'est atteint que par 8 des 10 pays en tête du tableau de classement général des points de référence.**

Inclusion

La transition vers l'éducation et l'accueil de l'enfant hors du foyer constitue une grande occasion de briser les liens entre la pauvreté et les médiocres perspectives d'un enfant. Faire profiter tous les jeunes enfants des bienfaits de services d'éducation et d'accueil de qualité peut

* Le Bilan Innocenti 6 suggérait également que les pays ayant déjà atteint l'objectif 'moins de 10%' en matière de pauvreté de l'enfant, visent alors un taux égal ou inférieur à 5%.

** Malheureusement on ne dispose pas de données en fonction des différents groupes d'âge; les chiffres fournis s'appliquent donc à tous les enfants et les jeunes jusqu'à 17 ans. Des données spécifiques aux enfants de moins de six ans permettraient de perfectionner les points de référence.

Fig. 5 Portée des services essentiels (point de référence 10)

Il n'existe actuellement aucun mode direct de mesurer et de comparer la détermination des gouvernements de l'OCDE dans la mise en place de services de qualité à la petite enfance pour les familles les plus défavorisées. Le point de référence 10 fournit un indicateur supplétif en mesurant la capacité des services essentiels de santé maternelle et infantile d'atteindre ces familles. Plaçant délibérément haut la barre – taux de mortalité infantile inférieur à 4 pour 1.000 naissances vivantes, taux d'insuffisance pondérale à la naissance inférieur à 6%, et taux moyen d'immunisation à plus de 95% – il fait apparaître ceux des pays de l'OCDE qui réussissent à atteindre les familles les plus hors de portée du fait de la pauvreté, de l'isolement culturel ou de l'exclusion sociale.

Les pays en **bleu** satisfont à au moins 2 des 3 critères relatifs à l'envergure.

Fig. 5a

Taux de mortalité infantile (2005)

Décès pour 1.000 naissances vivantes	
Islande	2.3
Suède	2.4
Japon	2.8
Finlande	3.0
Slovénie ⁱⁱ	3.0
Norvège	3.1
Portugal	3.5
France	3.6
Allemagne	3.9
Belgique (Flandres) ⁱⁱⁱ	3.9
Irlande	4.0
Espagne	4.1
Autriche	4.2
Suisse	4.2
Danemark	4.4
Italie	4.7
Pays-Bas	4.9
Australie	5.0
Nouvelle-Zélande	5.1
Royaume-Uni	5.1
Canada ⁱ	5.3
République de Corée ⁱⁱ	6.0
Hongrie	6.2
Etats-Unis ⁱ	6.8
Mexique	18.8

Source : 2005, données de l'OCDE sur la santé, 2007 – Version : octobre 2007.

Note :

ⁱ 2004, données de l'OCDE sur la santé, 2007.

ⁱⁱ 2005, statistiques mondiales sur la santé, 2007.

ⁱⁱⁱ 2005 Kind en Gezin, L'enfant dans les Flandres.

Fig. 5b

Insuffisance pondérale à la naissance (2005)

% d'enfants pesant moins de 2.500 grammes à la naissance	
Islande	3.9
Finlande	4.1
Suède ⁱⁱ	4.2
République de Corée	4.3
Norvège ⁱⁱ	4.8
Danemark	4.9
Irlande ⁱⁱ	4.9
Canada ⁱⁱ	5.9
Slovénie ⁱ	6.0
Nouvelle-Zélande ⁱⁱ	6.1
Pays-Bas	6.2
Australie ⁱⁱ	6.4
Italie ⁱⁱ	6.7
Allemagne	6.8
Autriche	6.8
Belgique (Flandres) ⁱⁱⁱ	6.8
France ⁱⁱ	6.8
Suisse	7.0
Espagne ⁱⁱ	7.1
Portugal	7.5
Royaume-Uni	7.5
Etats-Unis	8.1
Hongrie	8.2
Mexique	8.8
Japon	9.5

Source : 2005, données de l'OCDE sur la santé, 2007 – Version : octobre 2007.

Note :

ⁱ TRANSMONEE 2007 Features.

ⁱⁱ 2004, données de l'OCDE sur la santé, 2007.

ⁱⁱⁱ 2005, Kind en Gezin, L'enfant dans les Flandres.

Fig. 5c

Couverture d'immunisation des enfants de 12 à 23 mois (% , 2005)

	Rougeole	Polio 3	DTC3	Moyenne
Hongrie	99	99	99	99.0
Japon	99	97	99	98.3
Mexique	96	98	98	97.3
Pays-Bas	96	98	98	97.3
Suède	94	99	99	97.3
Finlande	97	97	97	97.0
République de Corée	99	96	96	97.0
Belgique (Flandres) ⁱ	94	98	98	96.7
Espagne	97	96	96	96.3
Slovénie	94	96	96	95.3
France	87	98	98	94.3
Danemark	95	93	93	93.7
Etats-Unis	93	92	96	93.7
Islande	90	95	95	93.3
Italie	87	97	96	93.3
Portugal	93	93	93	93.0
Australie	94	92	92	92.7
Allemagne	93	94	90	92.3
Canada	94	89	94	92.3
Norvège	90	91	91	90.7
Suisse	82	95	93	90.0
Irlande	84	90	90	88.0
Royaume-Uni	82	91	91	88.0
Nouvelle-Zélande	82	89	89	86.7
Autriche	75	86	86	82.3

Source : estimations UNICEF/OMS 2005.

Note :

ⁱ 2005, Kind en Gezin, L'enfant dans les Flandres.

et doit être un idéal réalisable au fur et à mesure de la transition.

Il est plus probable – et c'est le schéma qui prévaut actuellement dans de nombreux pays de l'OCDE – que la transition relative à la garde d'enfants renforcera les inégalités existantes. En fait un tel résultat peut être considéré comme inévitable si la

transition est gérée de telle façon que les jeunes enfants provenant de milieux défavorisés se voient octroyer un accueil et une éducation de qualité inférieure. Quoi qu'il en soit, les familles à bas revenu sont soumises aux pressions les plus fortes pour trouver des solutions de garde d'enfants le plus tôt possible et à moindres frais. En l'absence de politiques spécifiques

généreusement financées fournissant des services de qualité aux enfants vulnérables, il est probable que le mouvement vers la garde d'enfants hors du foyer ajoutera un cercle de plus à la spirale des inégalités. Si on veut éviter que cela devienne une réalité, les gouvernements doivent planifier, mettre en place et contrôler des services à la petite enfance organisés de façon à

Encadré 7

Les données : le point faible des recherches sur la petite enfance

Le *Bilan 8* vise à combler une lacune importante du *Bilan 7* – *Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches* – qui comparait les niveaux généraux de bien-être des enfants dans 21 pays industrialisés. Malgré le recours à un total de 40 indicateurs de bien-être distincts, le rapport ne comportait pratiquement pas de données sur les enfants d'âge préscolaire et admettait *"qu'une omission particulièrement importante concernait le niveau de participation des enfants de trois et quatre ans à l'enseignement préscolaire."*

Le présent rapport s'est donc fermement efforcé de commencer à combler cette 'lacune en matière de données'.

Toutefois les difficultés persistent, et la sélection des points de référence du rapport a été fortement déterminée par la disponibilité de données comparables sur le plan international.

La faiblesse des données peut être partiellement imputée, même au niveau national, au caractère souvent privé et informel de la garde hors du foyer ainsi qu'à la nature décentralisée et susceptible de changements rapides des services à la petite enfance. Mais elle reflète aussi en partie l'absence de reconnaissance de l'importance de la période de la petite enfance, ainsi que de la nécessité de contrôler des services dont dépendent toujours plus des millions de jeunes enfants.

Actuellement, les ministères de la Santé et des Affaires sociales ne recueillent habituellement des données que sur l'ensemble des enfants de moins de 15 ans, tandis que les ministères de l'Éducation nationale ne recueillent des données sur les enfants qu'à partir du début de l'enseignement régulier. Les données concernant spécifiquement les enfants d'âge préscolaire sont beaucoup plus rares.

De façon plus générale, les données disponibles reflètent la présomption que les enfants de moins de quatre ou cinq ans ont besoin d'être gardés plutôt qu'éduqués - distinction peu utile à notre cause qui, institutionnalisée, tend à dévaloriser les services à la petite enfance. Qu'il s'agisse des qualifications et de la formation, des méthodes d'enseignement et des programmes, des contrôles et des évaluations, ces éléments sont tous aussi importants dans le domaine de la garde et de l'éducation des jeunes enfants que dans les systèmes d'éducation au service des autres enfants.

garantir l'inclusion des enfants défavorisés. Dans la plupart des cas, cela signifie l'octroi de services de qualité accessibles à tous, subventionnés par les organismes gouvernementaux, disposant de budgets flexibles et d'une plus grande concentration des ressources, des personnels et des compétences dans les zones où le besoin se fait le plus sentir.

Il n'existe pas de données disponibles comparables sur le plan international pour mesurer les progrès vers un tel objectif. Toutefois, afin de ne pas omettre ce facteur critique, le point de référence 10 propose une mesure supplétive d'envergure. Pour avoir une idée de l'engagement de chaque pays de l'OCDE à fournir des services essentiels à *tous* les enfants, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables, il examine la portée actuelle des services sanitaires de base concernant les enfants.

Afin d'identifier les pays ayant fait preuve de détermination durable pour garantir l'inclusion des enfants provenant des familles les plus marginalisées, le point de référence 10 place haut la barre. Plus précisément, il propose un taux de mortalité infantile inférieur à 4 pour 1.000 naissances vivantes, un taux d'insuffisance pondérale à la naissance inférieur à 6% et un taux d'immunisation (contre les principales maladies infantiles qu'on peut prévenir par un vaccin) supérieur à 95% en ce qui concerne les enfants de 12 à 23 mois. Les pays satisfaisant à 2 de ces 3 normes minima sont considérés comme répondant au point de référence 10. Actuellement ce n'est le cas que pour 8 pays sur 25 (figure 5) : la Finlande et la Suède (qui répondent aux trois critères d'envergure), ainsi que la Belgique flamande, l'Islande, le Japon, la Norvège, la République de Corée et la Slovaquie.

De nombreux pays riches possèdent d'excellents services sanitaires pour les enfants et ont fait des progrès extraordinaires pour réduire à des niveaux sans précédent la mortalité infantile,

l'insuffisance pondérale à la naissance et les maladies qu'on peut prévenir par un vaccin. Cependant le point de référence 10 n'entend pas examiner les progrès des services sanitaires en tant que tels, mais leurs efforts pour atteindre tous les enfants, en particulier ceux le plus à risque pour des raisons de pauvreté, d'isolement culturel ou d'exclusion sociale.

Réduire les disparités

Les 10 points de référence proposés doivent être considérés comme une première tentative d'établir un tronc commun de normes minima en matière de services à la petite enfance, dont le perfectionnement futur dépendra de définitions communément agréées, d'indicateurs plus sensibles et de meilleures données.

Pour le moment, aucun indicateur de résultat n'est proposé. Les méthodes d'évaluation des progrès et des acquisitions des tout-petits actuellement disponibles soulèvent des préoccupations et des controverses, et la plupart des autorités ont des doutes sur la validité de tests intensifs concernant des enfants de trois ans à peine.* Par la suite, cependant, il serait utile de disposer de moyens largement agréés pour mesurer l'étendue des disparités entre les capacités des enfants à leur entrée dans le système d'enseignement régulier. Il serait alors possible, en principe, de mesurer l'efficacité générale des services à la petite enfance en fonction de leur degré de réussite dans la réduction de ces disparités. C'est une tâche difficile mais réalisable. Des disparités de ce type ont été mesurées dans le cadre de projets de recherche et d'études-pilotes;^{xix} et ce qui est mesurable à petite échelle l'est aussi à grande échelle. Récemment on a consacré beaucoup d'efforts au contrôle des inégalités éducationnelles tant au sein de chacune des nations de l'OCDE qu'entre elles; mais d'après les considérations avancées dans ce rapport, il semblerait que ces efforts aient accordé trop de poids à la ligne d'arrivée et trop peu à la ligne de départ.

* La Suède, qui a une longue expérience des services à la petite enfance, refuse les tests concernant les jeunes enfants, auxquels elle préfère une évaluation régulière des centres d'accueil.

Il s'agit maintenant de savoir non si les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants *peuvent* réduire les désavantages et les inégalités, mais bien si les pays s'appuieront sur les connaissances actuelles pour atteindre ce but. Comme conclut le rapport *From Neurons to Neighborhoods* : *“La question par excellence de savoir si nous pouvons intervenir avec succès dans la vie des jeunes enfants a reçu une réponse affirmative et doit être classée. Cependant les interventions valables sont rarement simples, bon marché, ou faciles à mettre en œuvre. La priorité décisive en matière d'intervention dans le domaine de la petite enfance est de promouvoir la compréhension des mesures à prendre pour améliorer les chances de réussite des jeunes enfants les plus vulnérables de la nation et pour déterminer les stratégies les plus rentables pour atteindre des buts bien définis.”*^{xx}

Cela ne sera pas facile. Tenter d'aider les familles défavorisées et de combattre les effets de la pauvreté et des dangers domestiques est une tâche énorme et onéreuse. Chaque progrès devra se mériter. Cependant, l'amélioration de la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants reste le plus puissant de tous les moyens disponibles pour combattre les inégalités enracinées. Et sans de nouveaux moyens de mesurer les progrès vers cet objectif, on risque de laisser passer cette occasion. Le recueil de données de base sur des questions comme les tendances en matière de santé, d'éducation et d'économie est depuis quelque temps harmonisé à travers les pays de l'OCDE. L'heure est venue d'inclure les données essentielles sur les services à la petite enfance dans des ensembles de données standardisés. Il ne peut y avoir d'évaluation sans définitions; il ne peut y avoir de données sans évaluation; il ne peut y avoir de contrôle sans données; et sans contrôle il ne peut y avoir de politiques basées sur les faits, d'actions efficaces ni de responsabilité publique.

Promouvoir l'engagement

Il ressort clairement de cette vue d'ensemble que dans de nombreux pays de l'OCDE les services à la petite enfance ne

sont pas à la hauteur des nécessités. Il est tout aussi clair que si l'on veut que le potentiel positif du mouvement vers la garde d'enfants hors du foyer l'emporte sur le potentiel négatif, il faut élargir le débat et les investissements en matière d'accessibilité, de qualité et d'équité de façon non pas marginale mais substantielle. Dans de nombreux pays de l'OCDE, comme le suggèrent les performances relatives au point de référence 8, une gestion réussie de la transition vers la garde d'enfants hors du foyer nécessitera au moins le double du niveau actuel d'investissement.

Beaucoup de ces pays risquent d'avancer qu'un tel accroissement des dépenses publiques n'est pas politiquement réalisable, en quoi ils sont peut-être trop pessimistes.

Premièrement, il y a déjà une demande élevée et en hausse de la part du public pour des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants subventionnés et de qualité.

Deuxièmement, des services de qualité – et uniquement de qualité – procurent à la société des bénéfices à long terme sous forme de productivité, de rentrées accrues et de retombées plus élevées dues aux investissements dans l'éducation (encadré 2).

Troisièmement, il est largement reconnu que bien des problèmes sociaux, éducationnels et comportementaux qui nuisent à la qualité de vie des nations économiquement développées sont le résultat d'une éducation parentale médiocre et d'un environnement défavorisé. Comme l'ont prouvé plusieurs études de longue haleine, des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité peuvent contribuer à prévenir ou à diminuer de tels problèmes. Les économies potentielles pour la société dans son ensemble – en mesures de rééducation, de lutte contre l'exclusion sociale, d'affrontement des comportements délictueux et antisociaux, et de traitement à long terme des maladies mentales – correspondent probablement à des montants

bien plus élevés que les sommes nécessaires pour augmenter les investissements dans des services à la petite enfance de qualité. Les études de rentabilité menées jusqu'ici ont généralement constaté que les bénéfices dépassaient les coûts dans une proportion allant de huit à un.

Quatrièmement, il n'y a aujourd'hui aucune raison convaincante de dépenser moins pour les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants que pour les besoins éducationnels des enfants plus grands. Quand il s'agit des enfants de cinq ou six ans, tous les pays acceptent des dépenses publiques élevées en faveur de l'éducation au motif que les bénéfices publics justifient clairement les dépenses publiques. Cependant, à la lumière des connaissances actuelles il est évident qu'on peut tenir le même raisonnement de façon encore plus convaincante à l'égard des investissements en faveur des enfants plus jeunes. En effet, à mesure que l'on comprend mieux les mécanismes de développement des tout-petits, les modèles actuels d'investissement dans l'éducation semblent de plus en plus anormaux et dépassés. C'est là où l'impact pourrait être le plus fort que l'investissement est le plus faible.

Conclusion

Ce à quoi nous assistons actuellement dans le monde industriel peut être raisonnablement décrit comme une révolution dans la manière d'élever la majorité des jeunes enfants. Et dans la mesure où ce changement est imprévu et incontrôlé, on peut également le décrire comme un pari aux enjeux élevés sur les enfants d'aujourd'hui et de demain.

La tendance à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants comporte un énorme potentiel positif, à savoir la possibilité de donner aux enfants le meilleur départ possible dans la vie, de réduire l'instauration précoce d'inégalités, de faire avancer l'égalité des femmes, de stimuler les résultats scolaires et d'investir dans la citoyenneté. Des services

médiocres, par contre, comportent un potentiel négatif dans l'immédiat et à long terme.

Certains pays de l'OCDE se sont attaqués résolument à la question et ont mis en place des politiques et des investissements conçus pour réaliser les bénéfices potentiels. Dans d'autres, où le mouvement de masse en faveur de la garde d'enfants hors du foyer procède de façon ad hoc avec des garanties de qualité minimales, c'est le potentiel nuisible qui risque de l'emporter.

En fin de compte, la question de savoir si les enfants d'aujourd'hui gagneront ou perdront au change se résume à l'instauration ou non d'un congé parental effectif et de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants disponibles, abordables et de qualité. En ce qui concerne la qualité, il est fondamental de disposer d'un personnel bien formé, bien motivé, bien rémunéré et jouissant du respect de la communauté. Jusqu'à présent, il ressort des indices en provenance des pays de l'OCDE qu'il n'y a pas de raccourcis ou d'options de bradage qui ne compromettent l'avenir des enfants.

Dans la pratique existe un danger évident que les bénéfices potentiels de l'éducation des jeunes enfants soient réservés aux enfants des familles aisées et instruites et que les dégâts potentiels soient infligés principalement aux enfants des foyers défavorisés. C'est dans les familles les plus pauvres que l'urgence de reprendre le travail se fait le plus fortement sentir et qu'on risque le moins de trouver les ressources nécessaires pour garantir à l'enfant des soins de qualité. En l'absence d'actions spécifiques et à grande échelle qui mettent tout spécialement l'accent sur des services de qualité à la petite enfance pour les enfants à risque, le 'double désavantage' risque de devenir la norme et la transition en matière de garde d'enfants deviendra une nouvelle et puissante source d'inégalité.

Si on laisse cela se produire, on aura perdu une occasion historique. Commencé il y a plus d'un siècle, le financement public de

l'éducation primaire et secondaire a conduit à des progrès accélérés en matière d'égalité des chances. Mais au cours des dernières décennies, il semble que le processus ait ralenti. Et il est clair qu'une avancée ultérieure significative ne peut avoir lieu que si le champ d'action se déplace vers la petite enfance. En d'autres termes, la montée des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants offre l'occasion de raviver les progrès passés en faveur d'un monde dans lequel les chances dans la vie ne seraient pas dictées par les circonstances de la naissance. Etant donné qu'il est maintenant clair que les inégalités s'installent au cours des premières années de la vie, il s'avère nécessaire de faire porter notre action sur ce qui se passe au cours de ces premiers mois et années. C'est là qu'on peut prendre des mesures pour permettre aux enfants de devenir tout ce qu'ils peuvent être. Et c'est sur ce point et nul autre que l'on mettra un terme au renouvellement perpétuel de la spirale de l'inégalité. ■

NOTES

Ce *Bilan* s'appuie sur deux documents d'information commandités par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF et élaborés par John Bennett. Le premier de ces documents – 'Early Childhood Services in the OECD Countries' *Document de travail Innocenti 01/2008* – fournit la toile de fond et les références des arguments présentés et comprend une synthèse bibliographique. Le deuxième – 'Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries', *Document de travail Innocenti 02/2008* – présente un commentaire plus détaillé sur les points de référence proposés en matière de garde et d'éducation de l'enfant. Ces deux documents d'information sont disponibles au site Internet Innocenti www.unicef-irc.org.

Les sources et les références sont fournies dans les documents d'information.

Références supplémentaires

- i Belsky, J., 'Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care', Emmanuel Miller lecture, *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, vol. 42, n° 1, 2001, pages 845-859.
- ii National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods: The science of early childhood development*, Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Shonkoff, J.P. et D.A. Phillips (éd.), Board on Children, Youth and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2000.
- iii National Research Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development: Closing the gap between what we know and what we do*, Center on the Developing Child, Harvard University, Cambridge, MA, 2007, pages 1 et 4.
- iv Committee on the Prevention of Reading Difficulties in Young Children, Snow, C., M.S. Burns et P. Griffin (éd.), *Preventing Reading Difficulties in Young Children*, National Academy Press, Washington, D.C., 1998. Voir également Hart, B., et T. Risley, *Meaningful Differences in the Everyday Experiences of Young American Children*, Paul H. Brookes Publishing Co., Baltimore, MD, 1995.
- v Cleveland, G. et M. Krashinsky, *Financing ECEC Services in OECD Countries*, Université de Toronto, Toronto, 2003.
- vi National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit., pages 309 et 11.
- vii Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis II, Education et accueil des jeunes enfants*, OCDE, Paris, 2006, pages 35-36.
- viii National Scientific Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development*, op. cit., p. 2.
- ix Heckman J. J, 'Skill formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children', *Science*, vol. 312, n° 5782, 30 juin 2006, pages 1900-1902.
- x Institut national de la santé de l'enfant et du développement humain, National Institutes of Health News Release, 'Child Care Linked to Assertive, Noncompliant, and Aggressive Behaviors Vast Majority of Children Within Normal Range' 16 juillet 2003.
- xi Sylva K., et al., *The Effective Provision of Pre-school Education Project (EPPE), Findings from the Pre-School Period*, Institute of Education, Londres, mars 2003.
- xii 'Nursery Tales', *The Guardian*, 8 juillet 2004.
- xiii Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Bilan 4: A league table of educational disadvantages in rich nations*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2002.
- xiv Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis II*, op. cit., p. 14.
- xv National Research Council, *Eager to Learn: Educating our preschoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, Bowman, B. T., M. S. Donovan et M. S. Burns (éd.); Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2001, p. 322.
- xvi Bennett, J., 'Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries', *Document de travail Innocenti 02/2008*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, p. 41.
- xvii National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit., p. 396.
- xviii Centre de recherche Innocenti, *Bilan 6: La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005*, Centre de recherche Innocenti, Florence, 2006, p. 11.
- xix Feinstein L., 'Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort', *Economica*, vol. 70, n° 277, 2003, pages 73-97.
- xx National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit., p. 10.

R E M E R C I E M E N T S

Le *Bilan Innocenti 8* a été rédigé par Peter Adamson sur la base de recherches effectuées par John Bennett. Le projet a été coordonné par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF avec la contribution d'un comité international d'experts. Deux documents d'information à l'appui de ce rapport sont disponible sur le site Internet de l'UNICEF : www.unicef-irc.org.

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF Conseillers internes

Marta Santos Pais
Directrice

David Parker
Directeur adjoint

Eva Jespersen
Responsable du département des politiques sociales et économiques

Marco Kools
Chargé de programme

Conseillers externes

Mme Bea Buysse
Conseillère principale
Kind & Gezin
Bruxelles, Belgique

Mme Päivi Lindberg
Administratrice principale des programmes
STAKES
Helsinki, Finlande

M. Hans Eirich
Directeur
Ministère bavarois du Travail, des Affaires sociales, de la Famille et de la Condition féminine
Munich, Allemagne

Mme Marta Korintus
Directrice de recherche
Institut national de la famille et des politiques sociales
Budapest, Hongrie

Mme Sachiko Kitano
Professeur adjoint
Fukuoka University of Education
Fukuoka, Japon

Mme Mugyeong Moon
Attachée de recherche, cadre dirigeant
Institut coréen pour l'accueil et l'éducation de l'enfant
Séoul, République de Corée

Dr. Myunglim Chang
Attaché de recherche, cadre dirigeant
Institut coréen pour l'accueil et l'éducation de l'enfant
Séoul, République de Corée

M. Lars Olof Mikaelsson
Directeur adjoint
Département de l'Éducation et de la Culture
Bureau de la scolarité
Stockholm, Suède

Mme Sandra Griffin
Directrice générale
Centre national de collaboration pour la santé autochtone
Université de Colombie-Britannique du Nord
Prince George, BC, Canada

Mme Luísa Ucha
Directrice du service d'éducation scolaire
Ministère de l'Éducation
Lisbonne, Portugal

Prof. Hirokazu Yoshikawa
Harvard Graduate School of Education
Cambridge, MA, États-Unis

Mme Erika Bernacchi
Coordination technique
Secrétariat ChildONEurope
Florence, Italie

Dr. Mary Eming-Young
Experte principale en matière de connaissances du développement de l'enfant
Banque mondiale
Washington D.C., États-Unis

Dr. Nurper Ulkuer
Conseiller principal, Développement de la petite enfance
UNICEF
New York, NY, États-Unis

Relecteurs externes

Dr. Simon Chapple
Economiste, Projet sur le bien-être de l'enfant
Organisation de coopération et de développement économiques
Paris, France

Prof. Patrice Engle
Département de psychologie et du développement de l'enfant
California Polytechnic State University
San Luis Obispo, CA, États-Unis

Prof. Hirokazu Yoshikawa
Harvard Graduate School of Education
Cambridge, MA, États-Unis

Dr. Joan Lombardi
Présidente, Birth to Five Policy Alliance
Washington D.C., États-Unis

M. Mark Pearson
Directeur de la division de politique sociale
Organisation de coopération et de développement économiques
Paris, France

Dr. Nurper Ulkuer
Conseiller principal, Développement de la petite enfance
UNICEF
New York, NY, États-Unis

Dr. Gerlinde Ziniel
Directrice de recherche
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
Dublin, Irlande

Précédentes publications dans la série des Bilans
(les titres disponibles en français sont traduits)

Bilan Innocenti 1

A league table of child poverty in rich nations

**[Tableau de classement de la pauvreté des enfants
parmi les nations riches]**

Bilan Innocenti 2

A league table of child deaths by injury in rich nations

Bilan Innocenti 3

A league table of teenage births in rich nations

Bilan Innocenti 4

A league table of educational disadvantage in rich nations

Bilan Innocenti 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

Bilan Innocenti 6

Child poverty in rich countries 2005

[La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005]

Bilan Innocenti 7

**Child poverty in perspective : An overview of child
well-being in rich countries**

**[Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays
riches]**

Réalisation graphique : mccdsgn.com

Imprimé par : ABC Tipografia, Florence, Italie

Traduction à partir de l'original en anglais :

Mariette Barraud Moselt

Bilan Innocenti 8, 2008

**La transition en cours dans la garde
et l'éducation de l'enfant**

Tableau de classement des services de garde et
d'éducation des jeunes enfants dans les pays
économiquement avancés

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF
12 Piazza SS. Annunziata
50122 Florence, Italie
Tél : (39) 055 20 330
Fax : (39) 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

ISSN : 1605-7317
ISBN : 978-88-89129-71-5

© Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
Décembre 2008