

SYSTEMES SEPARES ET ENJEUX DE TRANSITION ENTRE STRUCTURES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET ECOLE

LES ECLAIRAGES MREIC

Catherine Collombet
Caisse nationale des Allocations familiales, Mission des relations européennes,
internationales, et de la coopération.

Septembre 2020

Le rapport Giampino de 2016 notait déjà le consensus sur le bien-fondé de la continuité éducative de la naissance à 6 ans. Il préconisait de « mener des travaux exploratoires sur une évolution progressive vers un système intégré de la naissance à 6 ans et, dans un premier temps, de se placer dans une dynamique de meilleure continuité », de « stabiliser les différents types d'initiatives visant à construire des « passerelles vers l'école », et de « développer des modules de formation continue communs aux professeurs des écoles et aux professionnels des modes d'accueil et des transferts de connaissances et d'expériences entre ces métiers ».

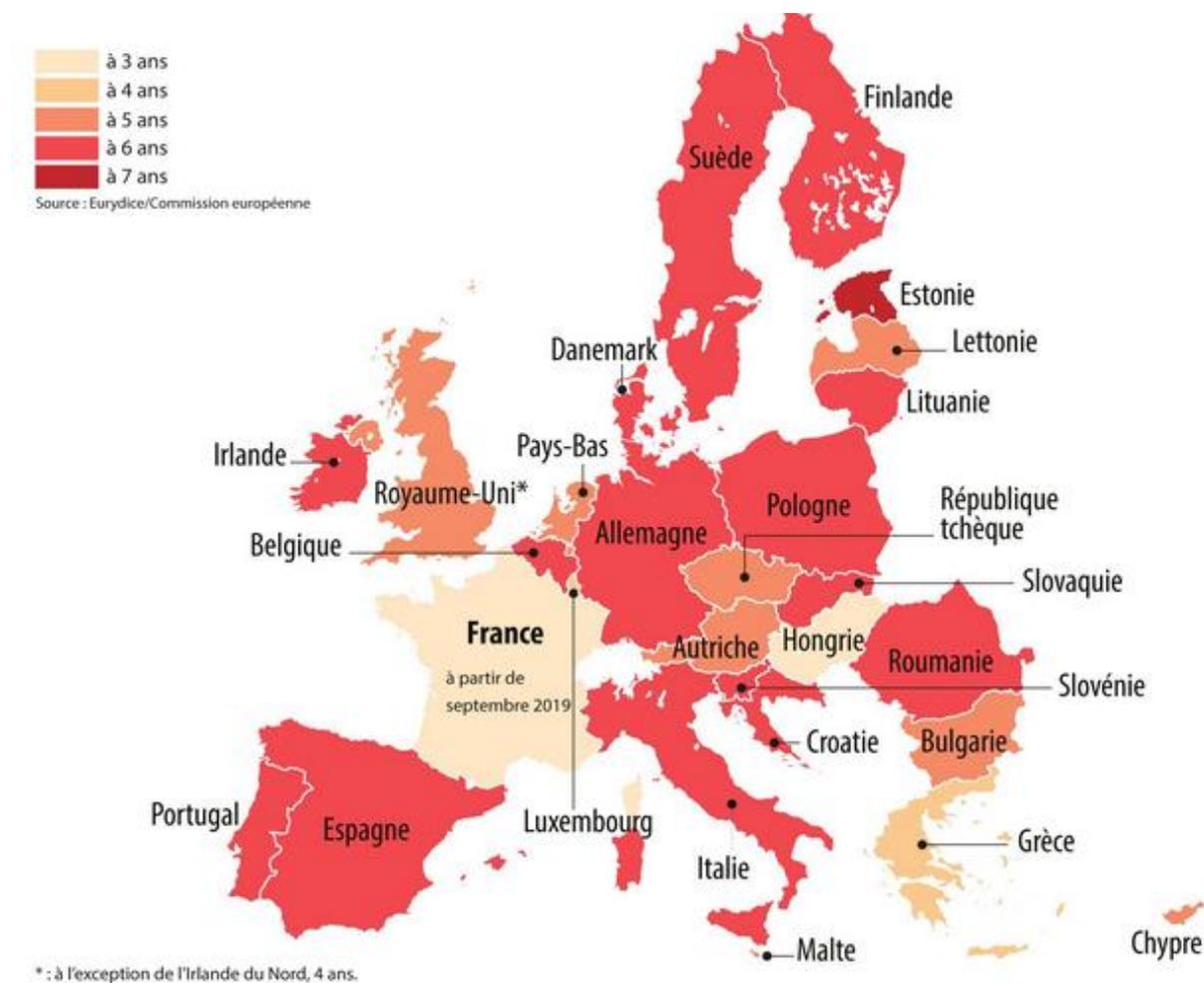
La question de l'organisation de la prise en charge des jeunes enfants est au centre des réflexions sur le développement du jeune enfant et de l'investissement social que peut représenter le développement des modes d'accueil en direction de cette tranche d'âge. La continuité de la prise en charge sur la tranche d'âge apparaissant comme gage de la qualité et de la pérennité des investissements réalisés.

Ces dernières années, un certain nombre de pays ont choisi de basculer progressivement ou plus rapidement vers un système unique, la France se retrouvant de plus en plus isolée.

1. Systèmes séparés et systèmes intégrés : des systèmes fortement différenciés

La terminologie des systèmes séparés et intégrés s'applique aux structures de prise en charge des jeunes enfants, à partir de leur entrée dans un mode d'accueil formel et jusqu'à leur entrée à l'école. L'âge de cette dernière est très variable selon les pays, dès 3 ans en France et de 6 ans dans les pays nordiques, voire de 7 ans en Estonie. De même l'âge d'entrée dans un mode d'accueil formel dépend de la longueur des congés parentaux (maternité, paternité et parentaux), de l'incitation à la prise de ces congés (protection du droit du travail pendant le congé, rémunération, incitation spécifique à la prise par les pères) et des habitudes d'entrée à la crèche (les pays comme la France permettant une entrée à la crèche des enfants dès la fin du congé maternité étant plutôt rare en Europe) qui sont très variables selon les pays.

Age d'entrée obligatoire à l'école en Europe



Les pays à système d'éducation et d'accueil du jeune enfant dits séparé ou différencié se caractérisent par l'existence de deux types de structures distinctes d'éducation et d'accueil pour les jeunes enfants et la séparation de ceux-ci en deux groupes, entre les plus jeunes d'une part et les plus âgés de l'autre. La rupture intervient habituellement entre 2 ans et demi et 4 ans.

Les pays à systèmes intégrés offrent, en comparaison, des services plus uniformes, avec des structures ouvertes à l'ensemble des jeunes enfants, quel que soit leur âge, jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire. Les structures sont alors les mêmes qui accueillent l'ensemble des jeunes enfants.

Un certain nombre de pays ont adopté des systèmes mixtes, les structures séparées et intégrées coexistant, souvent le fruit de l'histoire. L'Allemagne est par exemple dans cette situation, un tiers de

ses structures étant à caractère intégré et prenant la forme de Kita ouvertes à une large tranche d'âge d'enfants (2-6 ans) (Bertelsmann Stiftung 2013), le reste des structures étant composées soit de crèches (Krippen) ouvertes seulement aux plus jeunes (moins de 2 ou 3 ans) et de Kita ouvertes aux seuls enfants les plus grands (3-6 ans). Du fait du caractère fédéral du système allemand et de la compétence des länder en matière d'accueil du jeune enfant, la proportion de ces Kita intégrées est cependant variable selon le territoire.

En plus de la séparation entre structures, on constate dans les systèmes séparés que les ministères en charge des deux tranches d'âges sont distincts : ministère de l'éducation nationale pour les enfants plus âgés, ministère de la santé ou de la famille pour les plus jeunes, ce dernier ayant une vocation plus sanitaire qu'éducative. Les deux types de structures ne sont pas assujettis aux mêmes lignes directrices pédagogiques, ces dernières n'existant parfois que pour les enfants plus âgés. Les exigences concernant les ratios d'encadrement et les qualifications minimales pour les professionnels sont également différentes, moins élevées pour les enfants les plus jeunes.

Dans les systèmes uniques, le ministère en charge est le ministère de l'éducation pour l'ensemble de la tranche d'âge, les établissements sont gérés par une équipe unique et les mêmes types de personnels interviennent pour l'ensemble de la tranche d'âge.

La majorité des pays européens comptent encore des systèmes différenciés. On trouve des systèmes intégrés dans les pays nordiques mais aussi en Slovaquie, en Croatie ou dans les pays baltes.

On peut classer ainsi les pays en fonction des degrés d'avancement de l'intégration de leur système :

Les systèmes « hautement intégrés » ont des politiques coordonnées sur l'ensemble de la tranche d'âge ; les jeunes enfants, quel que soit leur âge, fréquentent des structures uniques jusqu'à l'âge d'obligation scolaire en primaire ; le ministère de l'éducation est responsable de la réglementation pour l'ensemble de la tranche d'âge ; le curriculum s'applique à tous et les exigences de qualification des professionnels sont élevées pour tous les âges, y compris pour les plus jeunes.

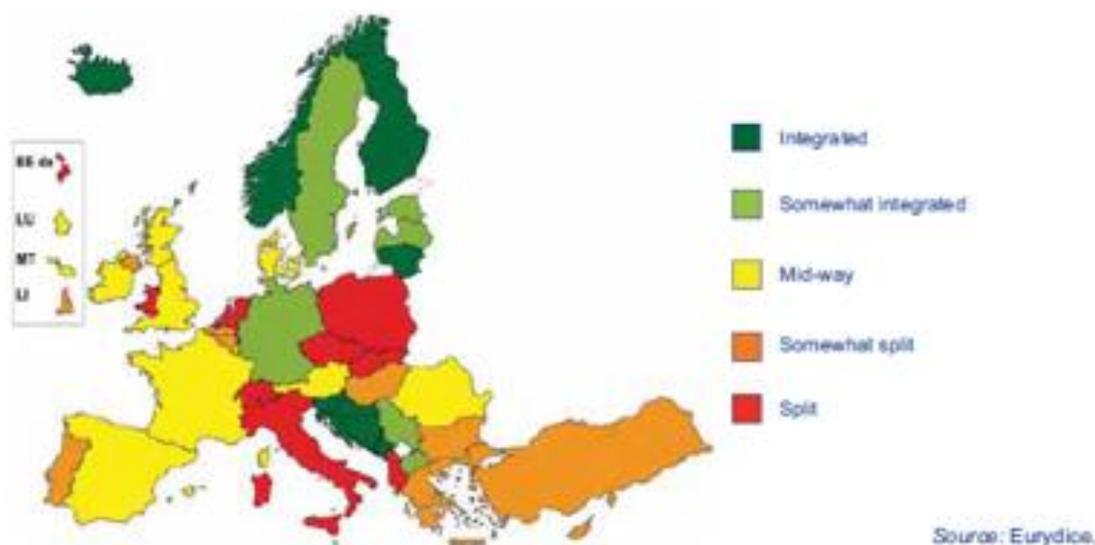
Les systèmes « relativement intégrés » sont ceux dans lesquels la majorité des enfants fréquentent des structures uniques. Le ministère de tutelle est unique et un même curriculum s'applique à tous les enfants. Dans ces pays cependant, soit les professionnels n'ont pas le même niveau de qualification en fonction de l'âge des enfants (Lettonie, Suède), soit un certain nombre d'enfants relèvent de structures non unitaires (Allemagne, Estonie).

Les systèmes « moyennement intégrés » se caractérisent par le fait qu'un seul ministère est responsable et qu'un seul curriculum s'applique pour l'ensemble de la tranche d'âge. Un grand nombre d'enfants ont néanmoins une transition à effectuer vers le primaire et les professionnels ne sont pas les mêmes entre les deux tranches d'âge (Espagne, Royaume-Uni). La France est classée parmi les systèmes « moyennement intégrés » par Eurydice, certainement du fait du rôle de l'école maternelle dans la prise en charge des 2 et surtout 3 ans alors qu'elle est intégrée à l'école primaire depuis 1880, et à ce titre sous la tutelle du ministère de l'éducation et a connu un mouvement de primarisation depuis la fin des années 1980 (Collombet, Agacinski, 2018).

Dans les systèmes « relativement séparés », tous les enfants ont à vivre une transition pour rentrer dans le système primaire. Pour certains (Belgique, communauté flamande, Hongrie), des lignes directrices existent pour les plus jeunes mais sont distinctes de celles applicables aux plus âgés. Pour d'autres (Portugal, Grèce, Bulgarie, il n'existe pas de lignes directrices pour les plus jeunes mais les exigences de qualifications applicables sont élevées quel que soit l'âge des enfants.

Les systèmes « séparés » se caractérisent par des ministres responsables et des exigences de qualification des professionnels différents ainsi que par l'absence de lignes directrices pour les plus jeunes. Un certain nombre de pays européens appartiennent encore à cette catégorie : Italie, Pays-Bas, Belgique (communauté flamande), Tchéquie, Pologne, Slovaquie. L'Italie a cependant prévu de passer à un système intégré avec un alignement des exigences de qualification.

Les degrés d'intégration des systèmes d'accueil et d'éducation du jeune enfant



Explanatory note

The Figure indicates the degree of integration according to whether the system has unitary settings, a single authority, highly qualified staff (at ISCED level 6) across the entire phase of ECEC, and educational guidelines applying to settings for both younger and older age groups. The breakdown by criteria is available in Annex A.

Dark green = all four criteria; red = none of the criteria.

Longtemps vu comme l'apanage des pays nordiques, le système « intégré » d'accueil des jeunes enfants — de la petite enfance à la scolarité obligatoire, se développe rapidement en Europe, au point que c'est le système « dual » de la France, avec sa forte césure à 3 ans, qui apparaît aujourd'hui de plus en plus isolé.

Extrait de la note d'analyse France Stratégie, Un nouvel âge pour l'école maternelle ? mars 2018,

n°66

Le mouvement d'intégration a été activement encouragé par plusieurs organisations internationales: l'UNESCO a critiqué la séparation dès 1974 ; le Childcare Network de la Commission européenne a recommandé la désignation d'un seul ministère responsable en 1996 ; les rapports Starting Strong successifs de l'OCDE soulignent les bénéfices associés à l'intégration de l'accueil de l'ensemble des enfants d'âge préscolaire : meilleur taux d'accès, meilleure qualité, transitions plus douces.

L'analyse de trois exemples de pays passés progressivement d'un système dual à un système intégré permettent de mieux comprendre les étapes d'un tel processus.

La Suède connaissait jusque dans les années 1960 deux structures distinctes, l'une en charge du care et l'autre de la préscolarisation. La décision de les fusionner a été prise en 1968. Le transfert de responsabilité du ministère des affaires sociales vers le ministère de l'éducation, en 1996, a été suivi d'autres mesures renforçant l'intégration : extension du droit opposable à l'accueil à partir de l'âge de 1 an à l'ensemble des parents en 2001, plafonnement des frais pour les parents à partir de 2002 afin de se rapprocher de la gratuité.

La Nouvelle-Zélande a enclenché le processus d'intégration en 1986 par le transfert de responsabilité pour l'ensemble de l'accueil de la petite enfance au ministère de l'éducation. Des mesures progressives ont assuré l'intégration effective : système unique de financement, cadre commun de qualification et de rémunération du personnel, curriculum commun. Leur mise en œuvre a fait l'objet de deux plans stratégiques sur dix ans. Le processus demeure en cours puisque certaines structures d'éducation couvrent tous les âges alors que d'autres ne s'adressent qu'aux enfants de plus de 3 ans.

Le Royaume-Uni a introduit des éléments d'intégration dans le cadre de la relance de sa politique d'accueil de la petite enfance, à partir du programme Sure Start de 1998, puis du Childcare Act de 2006, qui créait un curriculum commun pour tous les enfants d'âge préscolaire, quel que soit le mode d'accueil (y compris individuel). L'agence en charge de l'éducation est responsable de l'évaluation de l'ensemble du secteur.

Plusieurs enseignements se dégagent de ces trois expériences. D'une part, l'intégration se traduit par une série de décisions relatives au financement, aux personnels, au droit d'accueil ou encore au curriculum, qui n'interviennent pas toutes en même temps. La mise en œuvre est un processus qui se déroule sur plusieurs années, voire décennies, ce qui implique une stratégie de long terme. Des structures présentant des degrés variés d'intégration peuvent ainsi coexister pendant une assez longue période. De ces trois pays, la Suède est celui où l'intégration est la plus aboutie, suivie par la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ce qui s'explique en grande partie par l'ancienneté de la décision politique de principe.

2. Les pratiques favorables à la transition dans les systèmes intégrés

La littérature académique a tendance à montrer que les systèmes intégrés assureraient davantage de durabilité aux effets favorables d'un accueil du jeune enfant de qualité que les systèmes séparés, du fait de la continuité des apprentissages qu'ils assurent.

Dans les systèmes séparés, en tout ou en partie, un certain nombre de pratiques ont néanmoins été repérées comme favorables à des transitions de qualité ¹:

- L'organisation d'échanges de connaissance sur les pratiques, approches et visées pédagogiques entre professionnels des deux systèmes et d'une compréhension commune des pratiques ;
- L'instauration entre les professionnels du préscolaire et du primaire de pratiques comme des partages d'information sur les enfants, des visites mutuelles, etc. ;
- L'aménagement de temps de travail et d'échange conjoint pour l'organisation des transitions, qui permette de dépasser les difficultés liées au fait que les structures et établissements soient des lieux distincts ;
- une meilleure compréhension commune peut être facilitée par des formations (initiale et/ou continue), éventuellement conjointes, de ces personnels à la collaboration et aux transitions ;
- L'organisation d'une continuité pédagogique par des curriculum pensés conjointement avec une harmonisation de contenu et de méthode d'apprentissages entre les tranches d'âge ;
- Une harmonisation des conditions de travail et des niveaux de qualification requis, de façon à assurer un statut et une reconnaissance similaire ;
- L'organisation d'activités transitionnelles au cours de la dernière année d'EAJE : visite de l'école primaire, réunion d'information avec les parents, journées de découverte dans les écoles primaires.
- Une sensibilisation/implication des parents aux enjeux d'une transition réussie², et notamment des parents de milieux défavorisés qui sont moins au fait des attendus de la culture scolaire et ont plus de difficulté à participer à ces transitions. Sur ce point, certains pays mènent des actions intéressantes : adaptation des documents d'information pour ces familles (Autriche, Norvège) ; définition d'activités

¹ Bonnes pratiques recensées notamment par l'OCDE dans le cadre de son rapport : OCDE 2018, Petite enfance, grands défis V, Cap sur l'école primaire

adaptées à ces familles (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande) ; articulation de ces activités de transition avec des programmes de soutien à la parentalité (Royaume-Uni, Australie).