

Les réformes de l'éducation préscolaire en Suède : un nouveau paradigme ?

Ingrid Jönsson
Anna Sandell
Ingegerd Tallberg-Broman

Département de sociologie, Université de Lund, Suède.
Swedish Schools Inspectorate, Lund, Suède.
School of Education, Université de Malmö, Suède.

Mots clés : Éducation préscolaire – Investissement social – Suède.

Cet article analyse les réformes récentes engagées dans l'éducation préscolaire suédoise. L'educare suédois serait-il tenté par des idées centrées surtout sur la préparation scolaire et l'employabilité future ? Cet article analyse les changements d'objectifs, d'instruments politiques et de contexte, à partir d'une perspective historique. La conclusion est que la réforme engagée doit être interprétée tant au regard des idéaux nationaux que des idées défendues par les organisations internationales. L'application des critères de Peter A. Hall (1993) pour le changement de paradigme révèle des changements de premier et de second ordres, plutôt qu'une modification simultanée des objectifs, des instruments politiques et du contexte. Il faudra une nouvelle recherche pour mieux comprendre ce qui est réellement en train de se passer dans le contexte local, car il est rare que les politiques et les pratiques se superposent totalement.

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs réformes ont remis en question l'idée d'*educare* (1), souvent présentée comme la principale caractéristique du système préscolaire suédois (OCDE, 2001 et 2006 ; Moss, 2006). Dans le contexte suédois, l'*educare* correspond à un dosage équilibré entre des services de garde et un système d'enseignement de qualité. Contrairement à de nombreux pays européens, il n'y a pas de différences d'organisation entre les structures qui accueillent des enfants âgés de moins de 3 ans et celles qui accueillent des enfants de plus de 3 ans (Knijn et al., 2005 ; Letablier et Jönsson, 2005). Avec les réformes actuelles, le système préscolaire est pensé comme constituant la première étape de l'apprentissage tout au long de la vie. Ces idées se retrouvent dans la stratégie d'investissement social que soutiennent l'Union européenne et des organisations internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale. Selon Linda A. White (2009),

cette stratégie repose sur une relation positive entre les programmes de développement et d'enseignement destinés à la petite enfance, d'une part, et la réussite des enfants quand ils seront adultes, d'autre part, conduisant à la réussite économique du pays. Cet article cherche à déterminer si, ou dans quelle mesure, la stratégie d'investissement social influe sur le système préscolaire en Suède et sur les travaux de réforme qui ont été menés ces dernières années. Le secteur préscolaire suédois englobe divers types de structures (crèches traditionnelles, crèches parentales et établissements préscolaires ouverts) qui accueillent les enfants âgés de 1 an à 5 ans, mais on se limitera ici aux établissements préscolaires.

Depuis sa création dans les années 1970, ce système d'*educare* a donné la priorité aux besoins de l'enfant et aux objectifs liés à la politique familiale, sociale, d'égalité des sexes et du marché du travail. Se dirige-t-on désormais vers des objectifs orientés vers l'avenir et assiste-t-on à l'apparition d'un nouveau paradigme dans le système préscolaire suédois ? Dans cet article, cette question est étudiée par analyse de l'évolution de ce secteur depuis les années 1970, à partir des impératifs d'un nouveau paradigme tels qu'énoncés par Peter A. Hall (1993), à savoir une modification simultanée des objectifs, des instruments de la politique publique et du contexte. En effet, au cours des dix à quinze dernières années, des réformes en profondeur ont été mises en œuvre. Ces évolutions peuvent-elles se définir comme un nouveau paradigme ou ne concernent-elles qu'un ou deux des trois domaines évoqués par P. A. Hall (*ibid.*) ?

Afin de replacer les questions en contexte, une première partie décrit le nouvel environnement social dans lequel s'inscrit le système préscolaire ainsi que sa relation avec la stratégie d'investissement social. Pour déterminer s'il s'agit de simples

Cet article a été traduit de l'anglais par la société Architexte.

(1) Ndt : néologisme anglicisant né de la contraction des deux mots anglais *education* (qui signifie éducation en même temps que formation des enfants) et *care* (*to be taken into care* = être confié aux soins de quelqu'un).

réformes ou d'un nouveau paradigme, un bref panorama des objectifs au moment de la création du secteur préscolaire dans les années 1970 de l'époque est présenté ainsi que les objectifs et l'orientation actuels (implicites et explicites). À partir d'exemples provenant de deux études d'évaluation de ce secteur menées après l'introduction d'un programme national en 1998 (Skolverket, 2004 et 2008) (2), est étudiée la réalité quotidienne des établissements préscolaires, c'est-à-dire la manière dont les changements intervenant à d'autres niveaux influent sur ces établissements. Sont également analysés les différents contextes dans lesquels évoluent les établissements préscolaires suédois. Enfin, partant des constats des évaluations nationales, une étude exploratoire a été réalisée ; elle repose sur des entretiens avec des parents et des enseignants d'établissements du secteur de l'*educare* (3).

Une préoccupation européenne

D'après la Stratégie de Lisbonne de 2001 et le sommet de Barcelone de 2002, la garde des enfants est clairement associée à l'apprentissage tout au long de la vie et s'inscrit dans une stratégie visant à maintenir la compétitivité de l'Europe à l'heure de la mondialisation. Il s'agissait de porter à 60 %, à l'horizon 2010, le taux d'emploi des seniors et des femmes. La principale raison qui motivait la recommandation faite par le sommet de Barcelone aux États membres de l'UE d'élargir l'offre de garde des enfants était de lever les obstacles à l'emploi des femmes. Il fallait que, d'ici 2010, au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans et plus de 90 % des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire puissent bénéficier d'un mode de garde (Conseil des ministres de l'Union européenne, 2002). Dans la version révisée de la stratégie pour l'emploi, *Europe 2020*, l'objectif d'emploi a été porté à 75 % pour les individus âgés de 20 ans à 64 ans et celui de la fréquentation des établissements préscolaires à 95 % pour les enfants ayant entre 4 ans et l'âge scolaire. Aucune cible n'a été définie pour les enfants de moins de trois ans.

En 2009, de nombreux pays d'Europe de l'Ouest ont atteint la cible de 90 % pour les enfants de plus de 3 ans, alors que la plupart des pays de l'Est sont encore derrière (CEC, 2011:2). En 2006, seuls le Danemark, la Flandre (Belgique), l'Islande, la France et la Suède ont atteint l'objectif fixé pour les enfants les plus jeunes, tandis que la Wallonie (Belgique) et les Pays-Bas s'en rapprochaient. Dans de nombreux États membres, le taux de couverture était inférieur à 10 % (*Population & Development Review*, 2006:389). Le sommet de Barcelone ne précisait toutefois pas le nombre d'heures par jour où les enfants devaient être accueillis. De plus, dans de nombreux pays, la garde des enfants est proposée à temps partiel, ce qui crée des problèmes pour les mères d'enfants en bas âge qui travaillent. Il convient, par ailleurs, de noter qu'il existe d'autres solutions de garde d'enfants, par exemple le recours aux grands-parents ou à un accord informel (non contractuel). Il n'y a qu'en Finlande, au Danemark et en Suède que la garde d'enfants est un droit social.

Cette question de la garde d'enfants figure depuis un certain temps sur l'agenda politique de l'Union européenne. Ainsi, sur la période 1986-1996, le réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne s'est intéressé aux mesures permettant aux individus de concilier responsabilités professionnelles et familiales. Une recommandation du Conseil des ministres de l'UE en 1992 visait clairement à améliorer l'accès des femmes au marché du travail, et prônait des services combinant « mode de garde fiable » et « approche pédagogique ». Cependant, la recommandation s'intéressait essentiellement au droit au congé de maternité et au congé parental, et à leurs avantages. La deuxième directive, datée de 1996, prévoyait un minimum en la matière. Depuis 2000, l'attention s'est recentrée sur la promotion des dispositifs de garde d'enfants (White, 2009). D'autres acteurs internationaux, dont l'OCDE et la Banque mondiale, ont également contribué à faire inscrire la garde des enfants sur l'agenda de nombreux pays. On note un changement d'orientation dans ces organisations. Elles ont abandonné leur vision principalement néolibérale de la protection sociale, qui

(2) Les deux études d'évaluation nationales (Skolverket, 2004 et 2008) réalisées cinq et dix ans après l'introduction du programme national comportaient des objectifs (énoncés dans la législation et dans le programme), des conditions (ressources et composition du groupe d'enfants), des *processus* (comment et avec quels outils les activités quotidiennes sont gérées et planifiées) et des résultats (objectifs atteints). Elles étaient également axées sur l'égalité, dans le secteur préscolaire, entre municipalités et au sein d'une même municipalité, à travers des techniques qualitatives et quantitatives, telles que des enquêtes et des études de cas.

(3) L'étude exploratoire a été menée dans une grande ville du sud de la Suède. Elle portait sur deux établissements préscolaires qui ont été sélectionnés parce qu'ils accueilleraient différentes catégories d'enfants et ils reflétaient la ségrégation qui régnait dans la ville. Le premier est situé dans un quartier comptant beaucoup de personnes d'origine immigrée, qui vivent dans des appartements loués et exigus, et dont une forte proportion est au chômage. Le second est situé dans un quartier de la classe moyenne dont la population est essentiellement d'origine suédoise et qui vit dans des villas ou des maisons individuelles. L'étude exploratoire a été menée en 2007 dans le cadre d'un projet à petite échelle, intitulé « *Ett välfärdspolitiskt uppdrag i förändring: En studie av svensk förskola i ett jämförande internationellt perspektiv* » et financé par la division des sciences de l'éducation du Conseil suédois de la recherche (Swedish Research Council).

préconisait une restructuration économique et des coupes budgétaires en faveur d'une politique favorable, notamment, à l'investissement public dans la garde d'enfants (Jensen, 2006). Il s'agit d'une politique sociale plus volontariste, qui encourage le développement du capital humain et qui n'est pas uniquement orientée sur les personnes présentant des difficultés. Elle vise plutôt à donner un bon niveau éducatif afin de permettre aux individus de s'en sortir et de réussir dans leur vie professionnelle. Il s'agit donc d'une politique qui atténue l'exclusion du marché du travail. Pour l'OCDE, l'extension des programmes d'éducation destinés à la petite enfance, en particulier aux enfants issus de milieux défavorisés, s'inscrit dans une stratégie de long terme visant à améliorer les compétences et les qualifications de la main-d'œuvre (OCDE, 1998). La notion d'« apprentissage tout au long de la vie » soutenue par l'OCDE à l'occasion de la conférence « Faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité pour tous » (OCDE, 1996), considère l'éducation préscolaire comme un moyen de jeter les bases de l'apprentissage tout au long de la vie. Pour cette stratégie, les investissements dans le capital humain, l'apprentissage tout au long de la vie et l'éducation sont importants, car ils permettent aux adultes de trouver un emploi et de le conserver (Jensen, 2006). L'idée d'apprentissage tout au long de la vie peut, en ce sens, se comprendre comme un instrument de politique économique. Pour obtenir une vue d'ensemble de la garde d'enfants dans ses pays membres, l'OCDE a mené des examens thématiques dans plusieurs pays, dont la Suède (OCDE, 2001), puis une étude des progrès réalisés sur cinq ans (OCDE, 2006). Une troisième édition du rapport « Petite enfance, grands défis » parue en janvier 2012 souligne les aspects qualitatifs de l'éducation et de la garde d'enfants d'âge préscolaire (OCDE, 2012).

Les idées sur l'apprentissage tout au long de la vie sont développées dans le contexte des nouveaux risques sociaux de la société post-industrielle. La forte mondialisation de l'économie flexibilise le marché du travail. Les marchés du travail postindustriels ont creusé les différences de revenus et de services et concouru au déclin de l'emploi à vie bien rémunéré pour les hommes, ainsi qu'à la hausse des emplois de courte durée et précaires (Taylor-Gooby, 2004). Le vieillissement de la population, l'augmentation de l'emploi des femmes et les nouvelles formes de famille (taille plus réduite, mariages plus tardifs, hausse du taux de divorce et de séparation, etc.) contribuent à l'insécurité des revenus et à des incertitudes sur les modes de garde des enfants et des personnes âgées. La plupart des pays européens vont être confrontés à un déficit de moyens de garde.

Cette nouvelle politique est propice à une politique sociale active, plutôt que passive, et la stratégie de l'UE pour l'emploi vise à permettre à davantage de personnes (hommes, femmes, seniors) d'accéder à un emploi rémunéré. Dans ce contexte, on s'attend à ce que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants joue un rôle important pour l'avenir de l'enfant et pour la société dans son ensemble. D'après des analyses, le retour sur investissement est bien supérieur dans le secteur préscolaire que dans le secteur scolaire ou de la formation professionnelle (Heckman, 2006 ; Esping-Andersen, 2008). « *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants sont souvent présentés à la fois comme un moyen de garder les enfants lorsque les parents (ou plus précisément la mère) travaillent et comme un investissement dans la prévention, qui permet de réduire les risques d'échec social et, par conséquent, le besoin de formation en compétences de base plus tard dans la vie, ainsi que la probabilité que ces enfants puissent un jour avoir affaire à la justice pénale* » (Jensen, 2006:30). Cependant, certains s'interrogent sur la pertinence de l'objectif de l'éducation préscolaire qui consiste à préparer les enfants à l'école, et certains chercheurs affirment qu'un contenu et des méthodes trop scolaires peuvent avoir l'effet inverse (Moss, 2006 ; OCDE, 2001).

Il n'est pas simple de transposer des politiques publiques d'un pays à l'autre, d'une part, parce que la politique sociale a des fondements historiques et, d'autre part, parce que la politique sociale ne fait pas partie du mandat de la Commission européenne. Il s'agit d'un processus complexe, et les idées sont traitées au niveau national et au niveau local. Ce processus tient compte des traditions historiques, culturelles et politiques (Ball, 1994 ; Ozga et Jones, 2006).

Objectifs de l'éducation préscolaire en Suède

Les origines

Dans les années 1950, un comité sur la politique familiale a soulevé la question du conflit entre les besoins de l'enfant et l'intérêt de l'État à accroître le taux d'emploi des mères de jeunes enfants (SOU, 1951:15). Le comité en est arrivé à la conclusion qu'il était préférable, pour le bien des enfants âgés de moins de 3 ans, qu'ils soient gardés à la maison par leurs parents et que, entre l'âge de 3 ans et leur entrée à l'école, ils gagneront davantage à être accueillis dans une structure collective. On pensait alors que le jeu et l'interaction avec d'autres enfants les préparaient à la vie adulte et renforçaient, à terme, la démocratie. Les crèches étaient considérées comme préjudiciables aux nourrissons, mais il existait des solutions

nettement pires si la mère devait travailler. Dans le même temps, le comité convenait que la société avait besoin de main-d'œuvre et que les femmes devaient être libres de choisir si elles voulaient ou non travailler. Il proposait de développer les établissements d'accueil pour tous les enfants d'âge préscolaire, même si ce projet se limitait implicitement aux jardins d'enfants (*kindergartens*). Dans les années 1960, l'intérêt de l'enfant passait après les considérations de croissance économique et le droit des femmes à travailler. Les rapports finaux de deux enquêtes publiques (commission de la politique familiale en 1964 et commission des établissements préscolaires en 1968) ont fortement influencé les travaux de réforme qui ont été engagés pendant les décennies suivantes (SOU, 1972:26-27 et 1972:34). Si l'on était favorable au droit des femmes à travailler, c'était surtout pour des raisons économiques et d'émancipation. Dans les années 1970, l'introduction d'une « assurance parentale » indépendante du sexe de l'individu, une modification de la fiscalité et l'expansion des structures publiques d'accueil des enfants ont favorisé la famille à double revenu et la parentalité partagée. Les contacts entre l'enfant et les parents devaient reposer sur la qualité du temps passé ensemble et non sur sa quantité. Il était important que l'enfant soit préparé à vivre et à travailler dans une société en mutation (Hammarlund, 1998).

Sur le plan international, l'éducation préscolaire contemporaine en Suède est souvent présentée comme un bon modèle d'*educare*, car elle propose des modes de garde et un enseignement de qualité (OCDE, 2001 et 2006 ; Moss, 2006). Les professionnels ont toujours été en position de force dans l'éducation préscolaire suédoise, et les parents jouent un rôle limité tant dans le secteur préscolaire que scolaire (Erikson, 2004 ; Jönsson, 1999 ; Tallberg-Broman, 2009). Depuis quelque temps, les attentes à l'égard de la participation et des responsabilités des parents se sont accrues (Regeringen, 2009), et la priorité est donnée aux activités de type scolaire (Skolverket, 2008). L'enseignement préscolaire s'inscrit dans une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie, et il est mis en relation avec l'école et la réussite scolaire (Ds, 1999:53 ; Regeringen, 2009 ; SOU, 2008:109).

Depuis les années 1990, l'éducation préscolaire est considérée comme la première étape de l'apprentissage tout au long de la vie. C'est en effet ce que soulignent les récentes réformes de ce secteur ainsi que l'importance accordée à l'inclusion de toutes les catégories de jeunes enfants, y compris les enfants de chômeurs et d'immigrés. Ces deux catégories sont ciblées par le nouveau discours sur les risques sociaux (Timonen, 2004). Le transfert de responsabilités entre le ministère de la Santé et

des Affaires sociales et celui de l'Éducation (1996) a encore mis en avant le rôle du secteur préscolaire dans l'éducation. Le programme de 1998 définit le lien de l'éducation préscolaire avec l'école dans des termes clairs : « *Pour favoriser le développement global des enfants et leur donner des bases pour l'avenir, l'école doit s'attacher à instaurer une coopération opérationnelle entre les établissements préscolaires et les centres de loisirs. Cette coopération doit reposer sur les objectifs nationaux et locaux et les lignes directrices applicables aux différentes activités* » (Lpfö 98, p. 13 de la version anglaise). L'État a réaffirmé cette stratégie en 2008 lorsqu'il a demandé à l'Agence nationale suédoise de l'éducation de réviser le programme de 1998 dans le but de renforcer le rôle du langage, des mathématiques, des sciences naturelles et de la technologie, afin de mieux préparer les enfants d'âge préscolaire à l'école (Regeringen, 2008). Le nouveau programme a été introduit en 2010.

Les structures préscolaires : gouvernance et organisation

En Suède, l'éducation préscolaire est financée par des fonds publics et, jusqu'au début des années 1990, elle relevait le plus souvent du secteur public. Au début des années 1990, des prestataires privés ont été autorisés à proposer leurs services, mais l'éducation préscolaire restait financée par les fonds de l'État. Depuis peu, les établissements privés sont autorisés à faire des bénéfices. Les prestataires privés (entreprises, organisations, groupes d'enseignants, etc.) peuvent racheter des établissements préscolaires publics aux municipalités. À compter de 2009, un nouveau système a été mis en place : les prestataires, publics ou privés, reçoivent une somme forfaitaire par enfant accueilli, à condition que l'établissement préscolaire respecte les objectifs énoncés dans le programme national et que la qualité et la sécurité soient garanties, conformément aux exigences définies par la municipalité. De plus, un établissement préscolaire privé doit être ouvert à tous les enfants et les frais supportés par les parents doivent rester dans des limites raisonnables.

L'organisation de l'éducation préscolaire a toujours relevé de la municipalité (et c'est encore le cas aujourd'hui), tandis que les décisions relatives à son expansion et à son financement sont du ressort de l'État. L'État et la municipalité se répartissent les dépenses relatives aux établissements préscolaires, dont les frais à la charge des parents ne constituent qu'une infime partie. Avant 1991, l'État réglait de près les établissements préscolaires (ratio d'encadrement, locaux, etc.). Par la suite, les municipalités se sont vu confier la responsabilité

des établissements préscolaires, mais aussi des écoles, de l'aide sociale, etc., l'objectif étant de renforcer l'efficacité économique et la démocratie. Le niveau local est en effet censé mieux savoir comment répondre aux besoins locaux. La révision de la loi sur l'administration locale de 1991 a permis aux municipalités d'organiser plus librement leurs instances décisionnaires. Cette transformation s'est accompagnée d'un changement au niveau du système d'aides publiques : les subventions n'ont plus été affectées à certaines activités mais attribuées en bloc à l'ensemble des activités « sociales » pour lesquelles les municipalités sont libres d'opérer une répartition entre différents secteurs. La décentralisation a renforcé la liberté des municipalités, qui ont pu dès lors décider de la manière d'organiser les établissements préscolaires à condition qu'ils remplissent les objectifs du programme national. La municipalité est libre de transférer des responsabilités supplémentaires aux établissements préscolaires.

La décentralisation s'est accompagnée d'un nouveau mode d'administration. Une législation et une réglementation détaillées ont été remplacées par des lois-cadres et des objectifs. Il en a résulté des écarts marqués entre municipalités en raison de la liberté locale et des responsabilités attribuées aux différentes professions, mais aussi en raison des conditions dans lesquelles les municipalités remplissaient leurs missions et adaptaient l'éducation préscolaire aux différents besoins et origines sociales des enfants (Skolverket, 2004 ; Neuman, 2009). En outre, il était noté que les différences de qualité étaient liées aux ressources communautaires et à l'origine sociale des parents.

Les rapports sur le développement de la protection sociale pendant la récession économique qui a frappé la Suède dans les années 1990 recensent quatre catégories de populations vulnérables : les jeunes, les immigrés, les parents isolés et les familles nombreuses (SOU, 2001:79). Dans les années 1990, les frais acquittés par les parents ont augmenté, et pour atténuer le problème de la non-scolarisation des enfants dont les parents ont peu de moyens, le gouvernement a décidé d'accorder une subvention spéciale aux municipalités afin qu'elles plafonnent les frais. Parallèlement à l'introduction de frais de scolarité plafonnés en 2002, l'accès à l'éducation préscolaire à temps partiel est devenu un droit

pour les enfants âgés de 4 ans et 5 ans dont les parents ne travaillent pas (dispositif étendu aux enfants de 3 ans en 2010). Il s'agissait notamment de permettre aux parents chômeurs de suivre une formation, afin d'améliorer leurs qualifications et d'actualiser leurs connaissances (*Kunskapslyftet*) (4). L'augmentation des incitations au travail pour les familles à bas revenus devait faire reculer la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale (plan d'action de la Suède pour l'emploi, 2002).

Quels sont les enfants qui fréquentent les structures préscolaires ?

En 2010, en moyenne, 83 % des enfants âgés de 1 an à 5 ans fréquentaient un établissement préscolaire, contre 66 % en 2000. Environ 95 % des enfants de 3, 4 et 5 ans sont scolarisés, tandis que le taux de scolarisation des plus jeunes est inférieur, ce qui s'explique par la durée du congé parental (Skolverket, 2011) (5).

Dans les années 1970, seuls les enfants dont les parents travaillaient avaient droit à une place dans un établissement préscolaire. Depuis 2002, les enfants à partir de l'âge de 4 ans dont les parents sont au chômage, en congé parental ou font des études, peuvent en bénéficier, sur une base de temps partiel. Le plafonnement des frais s'explique par des raisons liées à l'éducation, à l'économie familiale et au marché du travail. Premièrement, cette mesure visait à remédier au problème du fractionnement de la fréquentation et, partant, à limiter l'interruption des activités. Deuxièmement, elle cherchait à améliorer la situation économique des familles ayant des enfants en bas âge. Troisièmement, elle visait à réduire les effets marginaux, ce qui devait conduire à une hausse du taux d'emploi. Selon le gouvernement, la réforme était susceptible d'accroître la participation des parents au marché du travail et d'augmenter leurs heures de travail (Regeringen, 2000). À compter de 1997-1998, l'accès à l'éducation préscolaire est devenu gratuit pour tous les enfants âgés de 6 ans et, en 2003, pour tous les enfants de 4 ans et 5 ans. Depuis juillet 2010, ce droit a été étendu aux enfants de 3 ans.

Par ailleurs, dans les années 1970, une proportion relativement importante des enfants fréquentant

(4) Le programme national d'éducation et de formation des adultes, *Kunskapslyftet*, est un programme éducatif qui a été proposé sur la période 1997-2002 aux chômeurs qui n'avaient pas suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Il proposait un total de cent dix mille places de formation.

(5) En 1974, un régime d'« assurance parentale » lié à l'emploi a été mis en place. La durée du congé ainsi que le versement de l'allocation se sont accrues au fil du temps. Depuis 2010, l'allocation parentale permet aux parents de rester à la maison pour s'occuper des enfants. Ils reçoivent une indemnité liée au salaire pendant treize mois, puis une indemnité forfaitaire pendant deux mois supplémentaires. Les parents qui ne travaillent pas reçoivent une indemnité forfaitaire pendant le même laps de temps. L'un ou l'autre des parents peut prendre le congé à l'exception des deux mois qui doivent être pris obligatoirement par l'autre parent, sans quoi ils sont perdus.

une structure préscolaire avait une mère célibataire ou des besoins particuliers. Les parents de la classe ouvrière hésitaient davantage que les parents de la classe moyenne à envoyer leurs enfants dans ce type de structure. La classe ouvrière organisait le plus souvent la garde des enfants de manière informelle, tandis que les parents en travail posté (l'entreprise ou le service fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept) se débrouillaient souvent seuls. Aujourd'hui, on n'observe plus de différences sociales significatives sur le plan de la fréquentation des structures préscolaires (Skolverket, 2007).

Par ailleurs, dans ces années-là, l'opposition à l'expansion du secteur préscolaire en Suède reposait essentiellement sur l'argument selon lequel la garde et l'éducation des jeunes enfants ne relevaient pas, et ne devaient pas relever, du secteur public. Le regard porté sur l'enfant a changé : ce n'est plus seulement l'enfant de sa famille, mais l'enfant de la collectivité, au sens où tous les citoyens ont une responsabilité à son égard. La décision politique de développer le secteur préscolaire faisait consensus. Le nombre de places n'a cessé d'augmenter mais, comme le montrent les chiffres du tableau, au début des années 1990, seulement 40 % des enfants âgés de 1 an à 5 ans fréquentaient les établissements préscolaires publics. Ce n'est qu'au début du XXI^e siècle que la demande a plus ou moins été satisfaite. En 2010, près de neuf enfants de moins de 6 ans sur dix fréquentaient les structures préscolaires. Les principaux arguments avancés en faveur de l'expansion du secteur préscolaire étaient liés au marché du travail et à l'égalité entre hommes et femmes. L'essor industriel des années 1960 nécessitait un surcroît de main-d'œuvre. L'État, les employeurs et les syndicats étaient d'accord pour encourager les mères de jeunes enfants à travailler, ce qui a modifié les relations entre les hommes et les femmes au sein de la société. Cette politique d'égalité explicite ciblait autant les hommes que les femmes, et une politique sociale neutre sur le plan du genre a été mise en œuvre. La Suède a instauré un régime d'« assurance parentale » et non des mesures destinées spécifiquement aux mères et aux familles

comme l'ont fait de nombreux autres pays européens. L'expansion du secteur public impliquait le passage à un État de service social, ce qui signifiait une « défamilialisation » de la garde des enfants comme de celle des personnes âgées ; (Lister, 1990).

Comme il a été souligné au début de l'article, le changement social récent est influencé par la mondialisation et la mutation du marché du travail, ainsi que par la croissance de la migration. Selon le Livre vert (CEC, 2008), cette dernière représente un défi pour le système éducatif et pour la cohésion sociale. De récents rapports suédois sur le secteur préscolaire traitent de l'inclusion des enfants immigrés et de leurs parents (Regeringen, 2008).

Évolution des structures préscolaires

Des études d'évaluation effectuées cinq (Skolverket, 2004) et dix ans (Skolverket, 2008) après l'introduction, en 1998, du programme national dans le secteur préscolaire, signalent des tendances analogues et qui vont en s'accroissant au fil des ans. L'objectif premier du secteur préscolaire suédois est d'offrir aux enfants des activités pédagogiques qui recouvrent la garde, la socialisation et l'apprentissage. Le programme de 1998 s'appuie sur un modèle d'*educare*, c'est-à-dire une combinaison de services de garde (*care*) et d'éducation, et sur une compréhension du développement des enfants où les aspects sociaux, émotionnels et cognitifs se présupposent et se renforcent les uns les autres (*ibid.*). Au quotidien, la garde et la pédagogie se combinent (selon les professionnels interrogés). Cependant, dans le même temps, ces établissements préscolaires ont clairement tendance à proposer des activités plus scolaires, car les enseignants considèrent ces structures comme la première étape de l'apprentissage tout au long de la vie (*ibid.*). Les enseignants préparent les enfants à l'école, tout en veillant à ce que l'éducation préscolaire ne ressemble pas trop à l'école. La fréquentation d'un établissement préscolaire n'est pas obligatoire, et c'est ce qui le

Proportion d'enfants

de 1 à 6 ans fréquentant les structures préscolaires sur la période 1975-2008 (enfants âgés de 1 an à 5 ans à partir de 2000)

Années	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010
Pourcentage d'enfants âgés de 1 à 6 ans	10	21	32	40	49	66	77	81	82	83

Source : Skolverket, 2011, « Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivning och data. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning », rapport 363, Stockholm.

différencie de façon déterminante de l'école. Ses objectifs sont moins spécifiques que ceux de l'école traditionnelle, mais il arrive souvent que les objectifs de cette dernière empiètent sur ceux de l'établissement préscolaire, qui mesure souvent les apprentissages de la même manière que le fait l'école. Ainsi, les notes ne sont pas autorisées ; elles sont remplacées par des appréciations écrites sous forme de « plans de développement individuels » (PDI). Cette tendance a été observée dans la première étude et semble encore plus marquée dans la seconde, ainsi que dans les recherches sur le terrain (Vallberg-Roth et Månsson, 2006 ; Vallberg-Roth, 2010). En 2008, plus de la moitié des municipalités et les deux tiers dans les zones urbaines avaient recours aux PDI, contre 10 % en 2002, alors que l'utilisation de ces plans n'est pas obligatoire. On observe, en outre, une augmentation du recours aux tests de diagnostic pour évaluer les compétences langagières des enfants. Ces tests ressemblent eux aussi fortement aux évaluations classiques. La seconde étude note également qu'on se concentre de plus en plus sur le développement du langage chez les enfants et que les enseignants lui accordent la priorité. On considère que l'amélioration du développement du langage chez les enfants est une préparation à l'école. Dans le rapport final, la question est posée de savoir si la priorité qui est accordée à ce domaine ne pénalise pas d'autres domaines, c'est-à-dire si elle ne produit pas un « rétrécissement du programme » (Skolverket, 2008:103). Une tendance analogue est observée pour le Royaume-Uni et la France, mais on ne sait pas précisément dans quelle mesure c'est effectivement le cas en Suède. La seconde étude conclut que l'accent a été mis sur la préparation à l'école, ce qui est contraire aux intentions de la réforme. De plus, cette étude note que le développement et l'apprentissage des enfants deviennent de plus en plus individualisés.

L'étude exploratoire de deux établissements préscolaires situés dans deux quartiers d'une ville du sud de la Suède, fort différents sur le plan socio-économique, fait apparaître des divergences entre les parents. Dans l'établissement qui accueille des enfants de familles immigrées et d'autres familles à faible statut socio-économique, les parents sont largement favorables aux activités de type scolaire qui préparent les enfants à l'école proprement dite. En revanche, dans l'autre établissement, qui accueille des familles de la classe moyenne, les parents ont une attitude plus contrastée. Ces derniers trouvent important que les enfants restent des enfants et puissent jouer, tout en souhaitant vivement qu'ils participent à des activités organisées. Dans ces deux quartiers, les parents ont une définition traditionnelle de l'apprentissage, à savoir ce qui est enseigné dans

les écoles et enseigné sous une forme organisée, et qui diffère de la conception qu'en ont les enseignants des établissements préscolaires. Ces derniers affirment également que des valeurs autres que la préparation à l'école sont importantes. Les deux catégories de parents font appel au système préscolaire pour pouvoir travailler ou suivre des études. Ils pensent également que les activités planifiées complètent la simple garde de leurs enfants. Les parents soutiennent l'idée du modèle d'*educare*. La coopération entre l'établissement préscolaire et les parents reste, dans une certaine mesure, fondée sur l'idée ancienne selon laquelle la famille ne constitue pas un environnement assez favorable à la socialisation (Donzelot, 1997 ; Gleichman, 2004). Dans les entretiens, les enseignants expliquent que les parents n'ont pas la patience requise, qu'ils ne parviennent pas à dire non à leurs enfants, qu'ils n'ont pas le temps, etc., et qu'ils ont besoin d'être accompagnés par l'établissement préscolaire. Ils indiquent aussi que les parents disent ne pas avoir le temps de préparer leurs enfants à l'école. Aujourd'hui, selon le programme et les documents d'orientation au niveau local, on attend des parents qu'ils soient impliqués dans le système préscolaire. Leur participation est organisée de manière différente dans les deux établissements préscolaires. Dans le quartier qui compte de nombreux immigrés, l'établissement préscolaire fonctionne comme un point de rencontre sociale et l'on dit aux parents qu'ils *doivent* assister aux réunions. En revanche, dans l'établissement de la classe moyenne, les parents se sont organisés en association de parents d'élèves et coopèrent avec les enseignants à travers cette association. Les enseignants du premier établissement organisent l'éducation des parents et les font participer aux activités qui permettront à leurs enfants de devenir de « bons » citoyens (suédois). Cette stratégie réduit l'isolement social des parents immigrés, et l'établissement préscolaire permet de créer une cohésion sociale tout en remplissant les missions d'un établissement d'enseignement et celles du bien-être social.

L'image officielle de l'enseignement préscolaire suédois se caractérise par le respect de l'enfant, le principe selon lequel l'enfance a une valeur intrinsèque et que l'on ne doit pas uniquement la considérer comme une préparation à la vie adulte. L'enseignement préscolaire suédois se caractérise par un bon taux de couverture, un financement public stable, un personnel qualifié, des effectifs nombreux et des groupes d'enfants en situation d'apprentissage peu nombreux (Skolverket, 2008). Si l'on se réfère aux travaux de réforme en cours, cet enseignement doit encore être amélioré. Un nouveau programme vient d'être déployé, la formation des enseignants a été

réorganisée (6) et une nouvelle loi sur l'école est entrée en vigueur en 2011. En 2009, le gouvernement a décidé de proposer une formation à toutes les catégories d'enseignants travaillant dans les établissements préscolaires (*Förskolelyftet*). L'objectif du programme était d'offrir un soutien pédagogique aux enseignants et, implicitement, de stimuler le développement du langage chez les enfants ainsi que leur apprentissage des mathématiques, des sciences naturelles et de la technologie. Ces domaines figurent également comme une priorité dans le nouveau programme et dans la nouvelle formation des enseignants du secteur préscolaire. Lorsque l'on cherche à comprendre pourquoi les efforts sont axés sur la préparation à l'école, il apparaît que les médias jouent un rôle important du fait qu'ils s'intéressent à l'évolution des résultats scolaires des écoliers suédois tels que mesurés par les évaluations internationales de l'OCDE (Programme international pour le suivi des acquis des élèves ou PISA). L'intérêt se limite quasi exclusivement au classement des écoliers suédois dans un contexte international, où un recul sur l'échelle suscite un long débat à propos de la dégradation du niveau du système éducatif. Comme le dit Peter A. Hall (1993) avec élégance : « *La presse est à la fois un miroir pour l'opinion publique et un verre grossissant pour les questions qu'elle traite* » (Hall, 1993:288).

L'analyse du secteur préscolaire suédois ne doit pas uniquement se limiter au cadre d'action national. Elle doit également tenir compte de la manière dont les idées qui sont formulées dans les organisations internationales, les laboratoires d'idées, les communautés épistémiques... sont transférées, reçues et appliquées dans un pays donné. L'idée que l'on a besoin d'une population instruite doit être comprise en relation avec la mondialisation, le remplacement d'une société industrielle par une société du savoir, l'évolution du marché du travail, l'augmentation des migrations, etc., autant d'aspects qui étayent le concept de l'« apprentissage tout au long de la vie ». Au milieu des années 1990, le secteur préscolaire était déjà considéré comme la première étape de l'apprentissage tout au long de la vie. Le transfert des responsabilités du ministère de la Santé et des Affaires sociales au ministère de l'Éducation (1996) ainsi que l'introduction d'un programme national (1998) vont dans la même direction. Néanmoins, l'objectif principal du secteur préscolaire reste en grande partie inchangé. Il est toujours lié aux politiques sociales, familiales, d'égalité des sexes et du marché du travail, en plus des objectifs

éducatifs, même si ces derniers sont devenus prioritaires au fil du temps. C'est également visible dans les établissements, comme l'observent les deux évaluations évoquées *supra* (Skolverket, 2004 et 2008). En effet, les activités de type scolaire y sont fréquentes et ces établissements évaluent les enfants d'âge préscolaire ou formulent des appréciations qui s'apparentent à des évaluations, ce qui est contraire aux règles du secteur. Les rapports d'évaluation, tout comme l'étude exploratoire dont est issu l'article ici, montrent que les enseignants mettent en garde contre une trop grande importance accordée à la préparation à l'école. Les activités quotidiennes n'ont pas totalement changé et les enseignants du secteur insistent sur d'autres valeurs qu'ils estiment essentielles pour le développement social, psychologique et cognitif des enfants. Les objectifs sont formulés de sorte à insister de plus en plus sur les modes d'apprentissage traditionnels en même temps qu'ils mettent en évidence les autres besoins des enfants et les autres objectifs d'un enseignement préscolaire de qualité. Le rapport d'évaluation de 2008 arrive à la conclusion que l'évolution de l'*educare* est complexe et contradictoire (Skolverket, 2008). Le modèle d'*educare*, qui représente un bon dosage entre mode de garde et système d'apprentissage de qualité, continue d'exister, alors même que le secteur préscolaire suédois se rapproche de la tradition plus « scolaire », que l'on trouve, par exemple, en France et au Royaume-Uni, et qui met principalement l'accent sur les trois savoirs de base : lire, écrire et compter.



Conclusion

L'objectif de cet article était de déterminer si un nouveau paradigme était apparu ou si, en suivant Peter A. Hall (1993), les changements évoqués ne pourraient pas être décrits comme des changements de premier et de second ordre. Il est difficile d'interpréter l'histoire contemporaine, car les mutations se produisent au moment où on les observe et certaines sont encore inachevées. Il est donc peut-être un peu trop tôt pour parler d'un nouveau paradigme ; on peut dire que des changements importants sont en cours. Des recherches supplémentaires sont nécessaires, en particulier sur ce qui se passe au niveau local. Il est rare que les politiques et les pratiques se superposent totalement.

(6) En 2001, la formation des enseignants du secteur préscolaire a été intégrée à la formation générale des enseignants. Tous les étudiants qui se destinent à l'enseignement, que ce soit au niveau préscolaire ou au secondaire supérieur, suivent un tronc commun pendant les trois premiers trimestres, puis quatre trimestres de cours spécialisés. En 2010, la formation des enseignants du secteur préscolaire est devenue un département distinct dans les instituts de formation.

Références bibliographiques

- Ball S., 1994, *Educational Reform: A Critical and Post-structural Approach*, Buckingham, Open University Press.
- Commission of the European Communities (CEC), 2011, « Early childhood education and care: Providing all our children with the best start for the world tomorrow », communication from the Commission, COM (2011) 66 final, Bruxelles.
- Commission of the European Communities (CEC), 2008, « Green paper. Migration & mobility: Challenges and opportunities for EU education systems », COM (2008) 423 final, Bruxelles.
- Conseil des ministres de l'Union européenne, 2002, « Presidency conclusions from the Barcelona European Council 15–16 March ».
- Donzelot J., 1997, *The policing of families*, Baltimore, Johns Hopkins Paperbacks editions [traduction anglaise de la version française parue en 1977 aux Éditions de Minuit].
- Ds, 1999, *Maxtax och allmän förskola*, Stockholm, Utbildningsdepartementet, 1999:53.
- Erikson L., 2004, *Föräldrar och skola*, Örebro, Örebro Studies in Education.
- Esping-Andersen G., 2008, *Childhood investments and skill formation*, *Int. Tax Public Finance*, n° 15:19-44.
- Gleichman L., 2004, *Föräldraskap mellan styrning och samhällsomvandling: En studie av syn på föräldrar och relationen mellan familj och samhälle 1957–1997*, Studies in Educational Studies, n° 72, Stockholm, HLS förlag.
- Hall P. A., 1993, *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*, *Comparative Politics*:275-296.
- Hammarlund K. G., 1998, *Barnet och barnomsorgen: Bilden av barnet i ett socialpolitiskt projekt*, Göteborg, Avhandlingar från Historiska Institutionen i Göteborg 19.
- Heckman J., 2006, *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, *Science*, vol. 312:1900-1902.
- Jensen J., 2006, *The LEGO™ paradigm and new social risks: consequences for children*, in *Children, changing families and welfare states* [Lewis J. (ed.)], Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.:27-50.
- Jönsson I., 1999, *Föräldrarnas roll i den formella styrningen av skolan*, in *En friare skola: Om styrning och ledning av den lokala skola* [Lindqvist L., Löfstedt J. and Torper U. (eds.)], Lund, Studentlitteratur:156-184.
- Knijn T., Jönsson I. and Klammer U., 2005, *Care packages: The organisation of work and care by working mothers*, in *Working mothers in Europe: A comparison of policies and practices* [Gerhard U., Knijn T. et Weckwert A. (eds.)], Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.:91-121.
- Letablier M.-T. et Jönsson I., 2005. *The logic of public action*, in *Working mothers in Europe: A comparison of policies and practices* [Gerhard U., Knijn T. et Weckwert A. (eds.)], Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.:41-57.
- Lister R., 1990, *Women, economic dependency and citizenship*, *Journal of Social Policy*, vol. 19, n° 4:281-298.
- Moss P., 2006, *From a childcare to a pedagogical discourse – or putting care in its place*, in *Children, changing families and welfare states* [Lewis J. (ed.)], Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.:154-172.
- Neuman M. J., 2009, *The politics of (de)centralisation: Early care and education in France and Sweden*, in [Schiewe K. et Willekens H. (eds.)], *Child care and preschool development in Europe: Institutional perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan:157-179.
- OCDE, 2012, *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*, Paris, OCDE.
- OCDE, 2006, *Starting strong II: Early childhood education and care*, Paris.
- OCDE, 2001, *Starting strong: Early childhood education and care*, Paris.

- OCDE, 1998, *Early childhood education and care policy: Proposal for a thematic review: Major issues, analytical framework and operating procedures*, Paris.
- OCDE, 1996, « Lifelong learning for all », meeting of the education Committee at the ministerial level, 16-17 janvier 1996, Paris.
- Ozga J. et Jones R., 2006, *Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer*, *Educational Policy*, vol. 32, n° 1:1-17.
- Regeringen, 2009, « Budgetpropositionen för 2009, Stockholm », proposition 2008/2009:1, Finansdepartementet.
- Regeringen, 2008, « Uppdrag till statens skolverk om förslag till förtydliganden i läroplanen för förskolan », Regeringsbeslut, Utbildningsdepartementet, Stockholm, U2008/6144:1-6.
- Regeringen, 2000, « Maxtaxa och allmän förskola m.m. Stockholm », proposition 1999/2000:129, Utbildningsdepartementet.
- Regeringssammanträde, 2008, « Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap », Socialdepartementet, Kommittédirektiv. Dir. 2008:67, Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008.
- Skolverket, 2011, *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivning och data. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*, rapport 363, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket, 2008, *Tio år efter förskolereformen: Nationell utvärdering av förskolan*, rapport n° 318. Stockholm, Skolverket.
- Skolverket, 2007, *Barns omsorg 2005: Omsorger för barn 1–12 år. Resultat av Skolverkets föräldrakät*, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket, 2004, *Förskola i brytningstid: Nationell utvärdering av förskolan*, rapport n° 239, Stockholm, Skolverket.
- SOU, 2008:109, « En hållbar lärarutbildning », Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SOU, 2001:79, « Valfärdsbokslut för 1990-talet », Stockholm, Socialdepartementet.
- SOU, 1972:34, « Familjestöd », Betänkande avgivet av Familjepolitiska kommittén, Stockholm, Socialdepartementet.
- SOU, 1972:27, « Förskolan II », Betänkanden från 1968 års barnstugeutredning, Stockholm, Socialdepartementet.
- SOU, 1972:26, « Förskolan I », Betänkanden från 1968 års barnstugeutredning, Stockholm, Socialdepartementet.
- SOU, 1951:15, « Daghem och skolor: Betänkande om barnstugor och barntillsyn », Avgivet av 1946 års kommitté för den halvöppna barnvården, Stockholm, Socialdepartementet.
- Tallberg-Broman I., 2009, « No parent left behind »: *Föräldradeltagande för inkludering och effektivitet, Educare*, n° 2-3:221-240.
- Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks and Social Change, in New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state* [Taylor-Gooby P. (ed.)], Oxford University Press:1-28.
- Timonen V., 2004, *New risks – Are they still new for the nordic welfare states?*, in *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state* [Taylor-Gooby P. (ed.)], Oxford University Press:83-132.
- Vallberg Roth A.-C., 2010, *Att stödja och styra barns lärande – tidig bedömning och dokumentation, in Perspektiv på barndom och barns lärande: En kunskapsöversikt om lärande i förskolan och grundskolans tidigaste år*, Stockholm, Skolverket:175-234.
- Vallberg Roth A.-C. et Månsson A., 2006, *Individuella utvecklingsplaner som fenomen i tiden, samhället och skolan, Utbildning & Demokrati*, vol. 15, n° 3:31-60.
- White L. A., 2009, « The internationalization of early childhood education and care (ECEC) issues: Implication for gender equality », paper prepared for the RC19 Conference « Social policies: Local experiments, travelling ideas », 20-22 août 2009, Montréal.