



Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation

La politique d'accueil des enfants de moins de 3 ans en école maternelle fait partie des outils souvent mis en avant pour prévenir les difficultés scolaires et les inégalités de réussite liées aux origines sociales. Après une décennie de recul, la scolarisation à 2 ans a été encouragée lors du quinquennat précédent ; mais la part d'élèves de moins de 3 ans préscolarisés n'a augmenté que d'un point entre 2012 et 2016, passant de 11 % à 12 %, avec de fortes disparités entre territoires. Loin d'atteindre les niveaux de la fin des années 1990, où plus d'un enfant sur trois était scolarisé avant ses 3 ans, cette augmentation a principalement concerné les enfants issus de territoires défavorisés (avec un taux de 21 % en 2016).

La France est, avec la Belgique francophone, le seul pays de l'OCDE à scolariser les enfants aussi tôt. L'accueil des jeunes enfants dans notre pays repose en effet sur un système « dual », partagé entre l'accueil en école maternelle d'un côté, sous la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale, et la politique d'accueil des plus jeunes enfants de l'autre, qui relève de la sphère des politiques sociales, lesquelles sont partiellement décentralisées. Cette dualité est source de critiques, tout comme la scolarisation précoce fait – ou a pu faire – débat. Les premières expérimentations de dispositifs spécifiques sont apparues en 1999 avec les classes passerelles, mais sans qu'une réflexion systématique sur le sens de la scolarisation à 2 ans n'accompagne cette politique de préscolarisation.

On a donc cherché ici à mesurer si entrer plus tôt et rester plus longtemps en maternelle permet d'améliorer la réussite scolaire des élèves. Pour y parvenir, on exploite les données du panel d'élèves entrés pour la première fois en 6^e en 2007 (MENESR-DEPP). Cette enquête longitudinale suit le parcours d'un échantillon de 35 000 élèves pour lesquels on dispose de mesures de performances en 6^e et en 3^e, et de nombreuses informations sur la situation de l'élève et de sa famille¹.

À partir de ces données, plusieurs méthodes d'évaluation sont possibles. Une simple comparaison des performances scolaires, entre enfants accueillis précocement ou non, ne suffit pas, même en neutralisant certaines caractéristiques observables. De manière plus rigoureuse, on peut tenter de reconstituer un contrefactuel, en s'appuyant sur certaines discontinuités créées par la règle – enfants séparés par le seuil du 31 décembre – ou par la géographie – enfants séparés par des conditions locales différentes. Selon les méthodes, on constate que les résultats sont sensiblement divergents, jusqu'à la contradiction : les effets d'un accueil précoce peuvent ainsi apparaître très positifs, nuls ou négatifs... Bien qu'explicable, cette diversité de résultats n'en montre pas moins combien est délicate l'utilisation des méthodes d'évaluation d'impact pour les politiques publiques.

Au final, les résultats présentés ici, s'ils ne réussissent pas à asseoir le bien-fondé de la préscolarisation précoce, ne doivent pas pour autant conduire à le remettre en cause. Mais ils doivent alerter sur la nécessité de penser les conditions d'accueil des tout-petits à l'école maternelle pour que l'expérience scolaire profite à ces derniers.

1. L'auteur remercie la Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation pour l'accueil et l'accès aux données, en particulier Fabienne Rosenwald, Caroline Simonis-Sueur, Jean-Paul Caille et Fabrice Murat. Cette note synthétise le document de travail "Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : des évaluations sur données françaises", disponible sur le site de France Stratégie.

Arthur Heim

Département Société
et Politiques sociales

La Note de synthèse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

LES RÉSULTATS DE COMPARAISONS « TOUTES CHOSES ÉGALES PAR AILLEURS »

Pour identifier l'effet d'une scolarisation maternelle plus précoce et plus longue, il faut comparer la situation des élèves avec celle qu'ils auraient eue s'ils étaient entrés plus tard à l'école. Cette situation étant par définition inobservable, il est nécessaire d'identifier un groupe de comparaison dont la situation est susceptible de représenter cette donnée manquante.

La comparaison « naïve » des résultats des enfants entrés à 2 ans et de ceux entrés à 3 ans ne permet pas de mesurer l'impact de la préscolarisation, car cette dernière peut en effet s'expliquer par des raisons ayant elles-mêmes un effet sur les performances scolaires. C'est le cas par exemple si les élèves scolarisés à 2 ans sont ceux que leurs parents ou les équipes éducatives jugent suffisamment « mûrs » pour être scolarisés.

Il est donc nécessaire de trouver un moyen de neutraliser les différences susceptibles de jouer à la fois sur la probabilité d'être préscolarisé et sur les performances.

Dans les travaux pionniers en la matière, la comparaison a été construite en contrôlant certaines caractéristiques importantes des enfants, comme le sexe, le niveau de diplôme des parents, le rang dans la fratrie, etc. Ces caractéristiques ne sont pas nécessairement les mêmes en moyenne si l'on considère les enfants scolarisés à 2 ans et les enfants scolarisés à 3 ans. Si l'on fait l'hypothèse, une fois tenu compte des effets propres de ces caractéristiques observables sur la réussite scolaire, que la seule différence additionnelle entre ces élèves est la durée de scolarité maternelle, les différences de performances résiduelles entre les deux groupes seraient alors dues à la scolarisation précoce.

Cette méthode est par exemple utilisée par Jean-Paul Caille², qui montre, sur la base du panel des enfants entrés en 6^e en 1995, que les enfants qui entrent en maternelle à 2 ans entrent plus tôt en moyenne à l'école élémentaire et ont de meilleurs résultats scolaires au primaire que leurs semblables entrés à 3 ans. Cependant, la même méthode employée par Caille et Rozenwald³ (2006) sur d'autres données ne permet pas de conclure à une véritable différence de performance.

On commence ici par adopter une démarche comparable : à partir d'un vaste ensemble de caractéristiques, on construit un modèle statistique permettant de prédire la probabilité pour chaque élève d'être entré en maternelle à 2 ans. On compare ensuite les résultats des enfants qui ont, selon ce modèle, la même probabilité *a priori* d'être

entrés en maternelle à 2 ans, mais qui dans les faits y sont entrés à des âges différents.

Alors qu'une comparaison directe et naïve, sans tenir compte de ces caractéristiques observables, semble montrer que les élèves entrés à 2 ans sont en moyenne légèrement meilleurs que leurs pairs entrés à 3 ans, cette méthode conduit au contraire à conclure que les performances d'élèves entrés à 2 ans aux tests les plus scolaires sont en réalité significativement moins bonnes dans les domaines les plus scolaires, et indissociables dans les autres.

Pourtant, si cette méthode permet de neutraliser l'effet de certaines caractéristiques des enfants afin d'approcher au mieux l'effet du seul âge d'entrée en maternelle, elle ne permet pas d'aboutir à un effet pur de la préscolarisation, car un certain nombre de caractéristiques inobservables peuvent également jouer sur l'âge d'entrée en maternelle.

En effet, l'âge d'entrée d'un enfant en maternelle est le résultat d'une décision fondée sur de nombreux paramètres, préférences et contraintes, qui peuvent aussi influencer sur la réussite scolaire de l'enfant. Par exemple : des contraintes de ressources (un mode de garde jugé trop cher peut conduire à une décision de scolarisation précoce), de disponibilité (les deux parents souhaitent retravailler à temps plein), ou au contraire d'accès limité (l'établissement scolaire n'accepte pas ou plus d'enfants de moins de 3 ans), etc.

En ignorant ces éléments, on tend à attribuer à l'âge d'entrée à l'école des différences qui peuvent en réalité provenir d'autres facteurs. Parce que ces éléments ne sont pas observables dans les données, ils nécessitent d'employer des stratégies d'estimation plus complexes, consistant notamment à identifier ce que l'on appelle des « expériences naturelles ».

DES EXPÉRIENCES NATURELLES COMME MOYEN D'IDENTIFIER L'EFFET DE LA SCOLARISATION À 2 ANS

Si l'on voulait identifier l'effet de l'âge d'entrée à l'école de la façon la plus rigoureuse qui soit, il faudrait mettre en place un protocole amenant à sélectionner au hasard les élèves scolarisés à 2 ans et ceux qui le seront à 3 ans, puis comparer leurs performances. Mais ce type d'expérience n'a pas été mis en place. Il poserait de surcroît des problèmes de faisabilité, et même d'éthique, lourds. À défaut, les chercheurs exploitent des phénomènes qui induisent des situations où, un peu par hasard, des enfants sont amenés à entrer plus tôt que d'autres, indépendamment de leurs caractéristiques, fournissant ainsi une source d'identification. On parle d'« expériences naturelles⁴ ».

2. Caille J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Éducation et Formations*, n° 60, juillet-septembre.

3. Caille J.-P. et Rozenwald F. (2006), « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », *Dossiers - Les inégalités de réussite...*, France, Portrait social, novembre.

4. Voir Desplat R. et Ferracci M. (2016), *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, France Stratégie, septembre.



Dans la littérature scientifique, on trouve deux types⁵ d'approches principales reposant sur ces « expériences naturelles » visant à identifier l'effet de l'âge d'entrée à l'école sur la performance des élèves.

La première approche consiste à exploiter l'existence de règles strictes et relativement arbitraires d'âge d'entrée en maternelle, combinées au caractère partiellement imprévisible de la date de naissance. En effet, même si on peut choisir d'avoir un enfant en espérant qu'il naisse à un moment donné, on ne maîtrise pas exactement la date de sa naissance, qui peut alors être considérée comme localement aléatoire, en particulier autour d'un seuil fixé arbitrairement par la législation. En s'intéressant aux enfants nés juste avant et juste après ce seuil, on compare des enfants si proches que la seule différence entre eux est le fait d'être nés de part et d'autre du seuil réglementaire permettant ou non d'accéder à l'école un an plus tôt. Les résultats de ces analyses sont plus mitigés, parfois positifs, parfois négatifs, suivant les contextes⁶.

La seconde démarche utilise des différences locales d'accès à l'école maternelle – causées soit par des règles différentes (entre États américains par exemple), soit par des différences locales (contraintes démographiques, nombre de places dans les établissements, etc.). Filatriau *et al.* (2010) adoptent cette approche sur des données françaises et trouvent des effets plutôt positifs de la scolarisation à 2 ans sur les performances des élèves, qui persistent au collège.

DEUX MÉTHODES APPLIQUÉES AUX DONNÉES FRANÇAISES

D'un point de vue réglementaire, tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de 3 ans dans une école maternelle ou une classe enfantine. Le texte précise toutefois que, dans les écoles maternelles, les enfants « peuvent être accueillis dès l'âge de 2 ans révolus » (Cour des comptes, 2013). Les enfants nés avant la rentrée peuvent donc potentiellement entrer en maternelle l'année de leurs 2 ans tandis que ceux nés plus tard dans l'année ne peuvent entrer que l'année de leurs 3 ans⁷. Cette règle crée une discontinuité de durée de la scolarisation maternelle autour du 31 décembre, augmentant de 30 points de pourcentage la probabilité d'être entré à 2 ans.

Les estimations exploitant cette expérience naturelle montrent que les enfants dont la date de naissance permet une scolarisation plus précoce (ceux nés en début d'année) et plus longue (la plupart restent en petite section deux ans de suite et passent donc quatre ans en maternelle) tirent de larges bénéfices de cette possibilité et ces effets semblent durer au moins jusqu'au collège. Ces résultats sont toutefois à manier avec prudence, car les analyses comparent des enfants qui entrent à l'école pratiquement au même âge (2 ans et 9 mois pour ceux nés

en décembre, 2 ans et 8 mois pour ceux nés en janvier), mais où ceux de janvier restent une année de plus en maternelle et donc arrivent à l'école primaire en moyenne plus âgés que les élèves nés en décembre. Les impacts de performance mesurés ici résultent donc de deux effets (maturité liée à l'âge et durée de scolarité en maternelle).

La seconde méthode utilisée dans le document de travail est moins sensible au problème d'âge, puisqu'on compare cette fois des élèves nés au même moment (donc qui entreront à l'école primaire au même âge) mais dans des départements différents.

L'accès en maternelle à 2 ans est très variable d'un territoire à l'autre, pour des raisons diverses : démographie, capacité des établissements, disponibilité d'autres modes de garde mais aussi et surtout volonté et coordination politiques entre les différentes institutions en charge des politiques d'accueil des jeunes enfants. Il existe ainsi des inégalités territoriales fortes en la matière mais également une certaine constance dans les départements qui accueillent relativement plus d'élèves de 2 ans. Ces départements sont aujourd'hui aussi ceux qui, en moyenne, en accueilleraient le plus pour la génération d'élèves du panel 2007. On peut ainsi appairer les taux de scolarisation à 2 ans en 2006 et 2016 à ces données et se servir de ces variations locales pour identifier l'effet de la maternelle à 2 ans.

L'identification peut être comprise de la façon suivante : on compare des enfants très semblables mais nés dans des départements où il se trouve que, structurellement, il est plus ou moins facile d'entrer en maternelle à 2 ans. On observe alors que les enfants ont une probabilité plus forte d'être restés quatre ans en maternelle lorsqu'ils sont nés dans des départements où, dix ans plus tard, le taux de scolarisation à 2 ans est élevé. Dans ces conditions, si la scolarisation précoce a un effet positif sur les performances des élèves, on devrait observer que les enfants nés dans les départements où le taux de scolarisation à 2 ans est plus fort ont de meilleurs résultats.

C'est pourtant le contraire que l'on obtient : l'impact de la scolarisation à 2 ans semble affecter plutôt négativement et durablement les compétences des élèves. Les modèles manquent de précision, si bien que de nombreuses spécifications conduisent à conclure à un effet non significativement différent de zéro, mais aucune spécification ne conduit à mettre en évidence un impact significativement positif.

QUELLES CONCLUSIONS TIRER DE CES ANALYSES ?

Au final, on voit qu'on peut obtenir, à partir des mêmes données, des conclusions différentes selon la méthode retenue. Plus précisément, lorsque l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs sur les caractéristiques obser-

5. Une étude existe, qui exploite une réforme non aboutie de la durée de maternelle au Québec, adoptant une troisième méthode. Cf. le document de travail.

6. Voir le document de travail pour une revue de littérature plus complète et une discussion sur des points de méthodologie.

7. Au mois de septembre, un enfant né en janvier qui entre l'année de ses 2 ans a 32 mois, un enfant né en décembre qui entre l'année de ses 3 ans en a 33.

vées des enfants, la scolarisation à 2 ans semble avoir des effets négatifs sur leur performance. En revanche, une méthode plus rigoureuse, exploitant la discontinuité d'accès en maternelle à 2 ans en fonction de la date de naissance pour essayer de neutraliser les effets éventuels de caractéristiques non observables, identifie un effet très positif pour ceux dont l'anniversaire permet une entrée précoce. Cette apparente contradiction peut résulter de deux phénomènes.

D'une part, de fortes différences inobservables entre les élèves entrés à 2 ans et les autres peuvent biaiser les comparaisons toutes choses égales par ailleurs. D'autre part, le contrefactuel n'est pas le même dans l'une ou l'autre estimation. Dans le premier cas, on considère tous les élèves entrés à 2 ans quelle que soit leur date de naissance, et le contrefactuel est constitué d'élèves nés au même moment et partageant les mêmes caractéristiques, mais qui sont entrés à la maternelle à 3 ans. Dans le second cas, le contrefactuel est reconstruit à partir d'un plus petit échantillon d'élèves nés au tournant de l'année calendaire, les uns étant nés un tout petit peu avant les autres. Du fait même de la construction de l'échantillon et des règles institutionnelles, l'effet identifié par cette méthode est alors la résultante de l'effet de la scolarisation à 2 ans et du décalage d'âge à l'entrée à l'école primaire entre les élèves.

La dernière méthode s'affranchit de ces obstacles en exploitant des différences entre territoires, tout en tenant compte des caractéristiques socio-démographiques des élèves et des caractéristiques permanentes des départements où ils sont scolarisés. Le contrefactuel est cette fois identifié à partir d'enfants nés au même moment, ayant des caractéristiques tout à fait semblables mais étant nés dans des départements où il est plus ou moins facile d'entrer en maternelle à 2 ans. L'impact moyen de la maternelle à 2 ans apparaît alors, selon les spécifications précises retenues, négatif ou nul.

Cette diversité des résultats montre combien l'utilisation des méthodes d'évaluation d'impact pour évaluer une poli-

tique publique peut être délicate en pratique, et réclame de la technicité.

En définitive, si l'on obtient ici, avec trois méthodes différentes appliquées à des données identiques, des résultats assez contrastés, c'est peut-être aussi parce que celles-ci reposent sur la reconstruction statistique de situations contrefactuelles – c'est-à-dire, ce qu'il se serait passé si les élèves n'étaient pas entrés à 2 ans – que les informations disponibles ne permettent pas de définir précisément. Les situations de référence restent largement implicites. À cet égard, les hypothèses permettant l'identification de l'impact dans les trois méthodes utilisées construisent, *de facto*, des groupes d'élèves différents. Les données disponibles ne permettent pas de savoir « ce qu'il se passe » pour ceux qui attendent une année de plus avant d'être scolarisés : sont-ils accueillis en crèche ou gardés par leurs parents, par un tiers, etc. ? Ces situations alternatives sont-elles les mêmes sur tout le territoire et pour les enfants de tous les milieux ?

De même, les estimations conduites dans ce document de travail utilisent une mesure de la scolarisation à 2 ans très fruste et binaire, faute d'une information plus riche, alors que l'on sait que cette politique peut se traduire par des modalités d'accueil très différenciées selon les territoires⁸ et pouvant avoir des effets propres sur les performances futures des élèves concernés.

Au final, les résultats présentés ici, s'ils ne réussissent pas à asseoir le bien-fondé de la préscolarisation précoce, ne doivent pas pour autant conduire à le remettre en cause. Mais ils doivent alerter sur la nécessité de penser les conditions d'accueil des tout-petits à l'école maternelle pour que l'expérience scolaire profite à ces derniers, et, plus globalement, de s'assurer que toutes les politiques d'accueil et d'éducation des jeunes enfants dans notre pays soient guidées par l'objectif du développement des enfants, et construites avec le souci de mesurer l'impact effectif de ces politiques sur ce développement.

8. Leloup M.-H., Audry-Illjic F., Brisset L., Dupuis M. et Lepetit M.-L. (2017), *La scolarisation en petite section de maternelle*, rapport 2017-32, Inspection générale de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS FRANCE STRATÉGIE



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.