

Université de Montréal

« Investir dans l'enfance » : expertise et services de garde au Québec

par

Marie-Pierre Hamel

Département de Science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

En vue de l'obtention du grade de Maître ès sciences (M.Sc)

en science politique

Septembre 2001

© Marie-Pierre Hamel, 2001



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

« Investir dans l'enfance » : expertise et services de garde au Québec

présenté par :

Marie-Pierre Hamel

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur:	Alain Noel
Directeur de recherche:	Denis Saint-Martin
Membre du jury:	Jane Jenson

Mémoire accepté le :

Sommaire

En 1997, le gouvernement québécois annonce l'adoption de la politique de la famille et de l'enfance *Les enfants au cœur de nos choix*. Cette politique innove en ce qu'elle accorde de l'importance aux enfants, à leur développement et à leur contribution éventuelle aux institutions et à la collectivité. Suivant cette ligne de pensée, le gouvernement crée un Ministère de la famille et de l'enfance et prévoit la mise sur pied de Centres intégrés de la petite enfance. Ces Centres, qui identifient les enfants comme population bénéficiaire directe des politiques publiques, visent à offrir des services de garde, des activités éducatives et du soutien parental. On leur attribue un rôle de prévention des problèmes sociaux. Il peut être pertinent de se questionner quant à cette préoccupation récente du gouvernement pour la petite enfance et son développement. L'idée qui se dégage depuis quelques années des politiques à l'enfance, et ce tant au Québec qu'ailleurs, est celle de la prévention des futurs problèmes sociaux ou d'un «investissement» pour l'avenir. Ce mémoire explore l'hypothèse selon laquelle la petite enfance, comme période d'investissement rentable pour le futur, a pris de l'importance dans la politique gouvernementale au fur et à mesure que s'est développé et consolidé le champ de la recherche sur les premières années de la vie. À l'aide d'une approche inspirée de l'institutionnalisme historique et en se limitant aux services de garde québécois, la présente recherche tente de comprendre comment la conception de la petite enfance comme période d'investissement rentable pour l'avenir, mise de l'avant par les spécialistes des premières années de la vie, a influencé les politiques publiques québécoises. Elle conclut que la recherche sur la petite enfance, d'une part, et les

services de garde, d'autre part, connaissent d'abord une évolution relativement parallèle. Dans les documents gouvernementaux, dans le discours étatique ou lors de la mise en place des politiques québécoises de services de garde, les progrès de la recherche sur la petite enfance amènent une collaboration entre les experts et l'État dans l'élaboration de critères de qualité relatifs aux garderies. Par la suite, les spécialistes font évoluer la définition gouvernementale du concept de qualité et ils introduisent les idées de prévention «primaire» et d'investissement rentable auprès de la petite enfance dans le discours étatique ou dans les politiques publiques, et ce, grâce à de nombreuses interactions avec l'État et grâce à l'évolution de la recherche sur l'enfance.

Table des matières

SOMMAIRE	I
LISTE DES SIGLES	IV
REMERCIEMENTS	VI
« INVESTIR DANS L'ENFANCE » : EXPERTISE ET SERVICES DE GARDE AU QUÉBEC	1
CADRE THÉORIQUE.....	4
HYPOTHÈSE.....	11
PRÉCISIONS.....	13
MÉTHODOLOGIE.....	16
CHAPITRE I : L'ORIGINE DES SERVICES DE GARDE, LES DÉBUTS DE LA RECHERCHE ET LES PREMIÈRES INTERACTIONS	19
LES PREMIERS SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE.....	19
UNE NOUVELLE «SCIENCE».....	23
LES PREMIÈRES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT.....	27
LA «FORMATION» DE L'ÉTAT.....	30
CHAPITRE II : LES PREMIERS LIENS OFFICIELS ENTRE LA RECHERCHE ET LES SERVICES DE GARDE	42,
UNE VISION «ÉCOLOGIQUE» DE L'ENFANT.....	42
L'ARRIVÉE DU PARTI QUÉBÉCOIS : UNE NOUVELLE ÈRE POUR LES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE.....	47
LA QUALITÉ : ÉVOLUTION D'UN CONCEPT.....	51
VERS UNE POLITIQUE DE LA FAMILLE ET DE LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE : LES SPÉCIALISTES CONSEILLENT LE GOUVERNEMENT.....	60
UN RÔLE OFFICIEL DE «PRÉVENTION» POUR LES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE.....	69
CHAPITRE III : UN INVESTISSEMENT VERS LA PETITE ENFANCE ..	75
VERS UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE QUI INTÈGRE LES «SAVOIRS».....	79
L'ENFANT ET L'AVENIR DU QUÉBEC.....	86
CONCLUSION	96
BIBLIOGRAPHIE	VIII
ANNEXE	XVII

Liste des sigles

APPORT	Aide aux parents pour leurs revenus de travail
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel
CPE	Centres intégrés de la petite enfance
CQRS	Conseil québécois de la recherche sociale
CSF	Conseil du statut de la femme
CSMQ	Comité de la santé mentale du Québec
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ÉIS	État d'investissement social
ELNEJ	Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes
ÉNAP	École nationale d'administration publique
ENCGE	Étude nationale canadienne sur la garde des enfants
FFQ	Fédération des femmes du Québec
FLF	Front de libération des femmes
GREDEF	Groupe de recherche en développement de l'enfant et de la famille
GRIP	Groupe de recherche sur l'inadaptation psychosociale chez l'enfant
LAREHS	Laboratoire de recherche en écologie humaine et sociale
MAS	Ministère des affaires sociales
MEQ	Ministère de l'éducation du Québec
MFE	Ministère de la famille et de l'enfance
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OSGE	Office des services de garde à l'enfance
PLQ	Parti libéral du Québec

PQ	Parti québécois
RNRGE	Réseau national de recherche sur la garde des enfants
UDM	Université de Montréal
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières

Remerciements

Je tiens à remercier tout spécialement Denis Saint-Martin, mon directeur de recherche. Je remercie également Camil Bouchard, Lise Julien, Françoise Julien, Micheline Lalon-Graton, Jean-Marie Miron, Julien Lampron, Roger Hamel, Lise Gervais et Sylvain David.

« Investir dans l'enfance » : expertise et services de garde au Québec

On remarque actuellement, au Québec et au Canada, un intérêt marqué pour les questions liées aux enfants et à leur développement. Les politiques concernant les services de garde, l'éducation préscolaire ou le développement de la petite enfance sont régulièrement au centre de l'actualité. En 1997, le gouvernement du Québec annonce l'adoption de la nouvelle politique familiale intitulée *Les enfants au coeur de nos choix*. Il affirme alors que de

placer les enfants au coeur de nos choix collectifs, en privilégiant les interventions dès la petite enfance, constitue l'essence même des nouvelles dispositions de la politique familiale...c'est à ce prix, et à ce prix seulement, que nous pourrions espérer voir se réaliser l'objectif majeur de cette politique : offrir les mêmes chances d'épanouissement et réussite à tous les enfants¹.

Parmi les mesures primordiales faisant partie de cette nouvelle politique, on retrouve entre autres la création d'un Ministère de la famille et de l'enfance (MFE). Le gouvernement veut alors définir une «mission gouvernementale exclusivement consacrée aux familles et aux enfants².» Dans cet esprit, on annonce aussi la mise sur pied de Centres intégrés de la petite enfance (CPE), identifiant ainsi directement la petite enfance comme population cible des politiques publiques. Le gouvernement prévoit aussi la création d'une *Allocation unifiée pour enfants*, afin

¹Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, «La politique familiale», *Site du Ministère de la famille et de l'enfance*, 2001, [En ligne], http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/partenaires.html (Page consultée le 22/08/01)

²*Id.*

de «rétablir l'équité et qui donne à tous les enfants, dès leur plus jeune âge, des chances égales de s'épanouir et de réussir³.»

Au niveau canadien, dans le cadre de l'Union sociale, une initiative de réforme de la politique sociale, le gouvernement et les provinces, à l'exception du Québec, mettent de l'avant, en 1998, le *Programme d'action nationale pour les enfants*. Le Programme annoncé comprend une *Prestation nationale pour enfants*. Les gouvernements conviennent «qu'un des investissements les plus importants que le Canada peut faire est d'aider les familles à faible revenu à donner à leurs enfants un meilleur départ dans la vie⁴.» On lance aussi une initiative de *Développement de la petite enfance*, visant à augmenter les investissements dans les services et programmes pour jeunes enfants, qui prévoit un engagement de 2.2 milliards pour la petite enfance. Toujours dans le cadre du *Programme d'action nationale pour enfants*, le fédéral annonce la mise sur pied de *Centres d'excellence pour le bien-être des enfants*, destinés «à approfondir notre compréhension du développement et du bien-être des enfants et à améliorer notre capacité à répondre à leurs besoins⁵.»

À l'occasion du Discours du Trône de 1999, le Premier ministre canadien déclare

qu'aucun engagement que nous prenons aujourd'hui ne sera donc plus important pour le bien-être à long terme de la

³*Id.*

⁴Canada, Union sociale, «Programme d'action nationale pour les enfants. La prestation nationale pour enfants.», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne], http://unionsociale.gc.ca/nca/nca2_f.html (Page consultée le 22/08/01).

⁵Canada, Union sociale, «Programme d'action nationale pour les enfants. Centres d'excellence pour le bien-être des enfants.», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne], http://unionsociale.gc.ca/nca/nca3_f.html (Page consultée le 22/08/01).

société canadienne que celui d'investir nos efforts en faveur des très jeunes enfants⁶.

Lors d'une conférence intergouvernementale tenue à Ottawa en septembre 2000, les premiers ministres canadiens, à l'exception du Québec, réaffirment

leur engagement envers le bien-être des enfants en précisant leur vision du développement de la petite enfance comme un investissement dans l'avenir du Canada, car le dynamisme social et la prospérité économique de la société canadienne de demain dépendent des possibilités qui sont offertes aujourd'hui aux enfants⁷.

Au niveau international, le Fond des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) appelle les pays du monde à faire un «investissement rentable» dans la petite enfance en l'an 2000, dans «ces trois premières années capitales pour le développement de l'enfant⁸.» Pour sa part, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) affirme que

d'améliorer l'éducation et l'accueil des très jeunes enfants, tant en termes de qualité que d'accès, telle est désormais l'une des principales priorités des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE⁹.

⁶Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour *enfant-er* l'économie» dans Leslie A. Pal, dir., *How Ottawa Spends 2000-01, Past Imperfect, Future Tense* (New-York : Oxford University Press, 2000), p.33.

⁷Canada, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, «Réunion des Premiers ministres-Ottawa (Ontario)- Le 11 septembre 2000, Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des Premiers ministres», 2001, *Site du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes*, [En ligne] http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038005_f.html (Page consultée le 13/03/01).

⁸La Rédaction, «Éditorial», *Label France* 43 (avril 2001), 1.

⁹OECD, «Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil». *Site de l'OCDE «On Lign Bookshop»*, 2001, [En ligne], <http://electrade.gfi.fr/cgi-bin...531071/product/view/912001012p1> (Page consultée le 29/08/01).

Il peut être pertinent de se questionner quant à la provenance de cette préoccupation récente pour la mise en place de politiques à la petite enfance. On peut se demander d'où provient cette nouvelle attention portée à la petite enfance. Il est possible de trouver divers modèles, dans la science politique, qui tentent d'expliquer ce que certains appellent «Révolution de la petite enfance¹⁰.»

Cadre théorique

Tout d'abord, une analyse de type structuraliste peut expliquer en partie le discours actuel relatif à la petite enfance. Par exemple, une tendance d'analyse attribue l'accroissement de l'importance donnée aux politiques publiques à la petite enfance à l'arrivée massive des mères sur le marché du travail. Dans ce genre d'explication, ce sont les changements dans les structures du marché du travail, surtout l'expansion du secteur des services et la féminisation de la main-d'oeuvre, qui constituent la cause (la variable indépendante) pour expliquer l'intérêt politique récent dans la petite enfance. Mais comme Jane Jenson l'a déjà écrit, on ne peut comprendre la préoccupation récente de l'État pour la petite enfance «à partir d'une simple analyse des facteurs structurels tels que l'accroissement du taux de main-d'oeuvre féminine¹¹.»

Toujours dans une perspective de type structuraliste, d'autres auteurs mettent plutôt l'accent sur la transition d'une économie de type fordiste vers une

¹⁰La Rédaction, «Éditorial», 1.

¹¹Jane Jenson, «Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste», *Politique et Sociétés* 17, no

nouvelle économie fondée sur le savoir, où la formation du capital humain devient de plus en plus importante pour l'avenir économique, pour expliquer la nouvelle attention portée à la petite enfance. Par exemple, Courchene prétend qu'à cause de l'avènement de la nouvelle économie du savoir, les gouvernements devraient adopter ce qu'il appelle un «*human capital bill of rights for children*¹².» John Myles et Jill Quadagno adoptent une position assez semblable lorsqu'ils notent que l'attention politique accrue désormais accordée à la petite enfance

*comes less from benign spirits than from hard-headed economic considerations about the longer term implications for economic performance of a large number of children growing poorly educated or in poor health. Children matter because human capital formation matters.*¹³

De la même façon, Gosta Esping-Andersen écrivait récemment que

*in a knowledge intensive society there is one clear guideline for social policy : give absolute priority to ensuring the welfare of children.*¹⁴

Pour tenter de rendre compte de l'attention récente portée à la petite enfance par les gouvernements, d'autres chercheurs utilisent des approches qui mettent moins l'accent sur les structures, et qui accordent davantage d'importance aux stratégies politiques de construction de coalitions de soutien. On retrouve dans cette

1-2, (1998), 186.

12 Thomas J. Courchene, *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*, (Montréal : IRPP, 2001).

13 John Myles et Jill Quadagno, «Envisioning a Third Way : The Welfare State in the 21 Century», *Contemporary Sociology* 29, no 1, (2000), 27.

14 Gosta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21 Century*, Report to the Portuguese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit,

catégorie la plupart des écrits qui font le lien avec la construction d'une troisième voie en politique et le développement de politiques sociales centrées sur l'enfant. Comme certains l'ont déjà noté, «*If the Third Way has a soft spot, it is for children*¹⁵.» Aux États-Unis, Theda Skocpol dénonce les efforts récents de la gauche dite «libérale» pour essayer de sauver ce qui reste de l'État-providence américain en concentrant toute leur attention sur l'enfant. De nos jours, écrit-elle,

*socially minded liberals tends to presume that expensive and inclusive new social programs are impossible. Many try, instead, to appeal to public sympathy by arguing that children should be helped as a separate category. Advocacy groups...believe that upper-middle class and corporate support is most likely to be forthcoming for social programs framed as «Saving the children» or «Investing in America's future»...But child-focused liberalism is not a bold position.*¹⁶

En comparant la Grande-Bretagne et le Canada, d'autres ont récemment souligné qu'après avoir été portés au pouvoir, les Libéraux fédéraux et le *New Labour* britannique ont commencé

*to talk about «investing in children» as a way to distinguish themselves from their conservative predecessors and as a sign of their commitment to social justice. In the context of the Third Way, the idea of «investing in children» provides the political «glue» or strategy to build new social coalitions in favour of what is presented to the public as a more «activist» version of the liberal approach to social policy.*¹⁷

March 2000, 31.

15 John Myles et Jill Quadagno, «Envisioning the Third Way : The Welfare State in the 21 Century», 27.

16 Theda Skocpol, *The Missing Middle : Working Families and the Future of America Social Policy* (New York : W.W.Norton, 2000), 16-17.

17 Alexandra Dobrowolsky et Denis Saint-Martin, *Re-Thinking Retrenchment :*

Il est donc possible de comprendre l'attention récente accordée à la petite enfance par l'État en effectuant une analyse de facteurs structurels, ou en se référant aux théories de nature politique qui traitent, par exemple, de la troisième voie et des réalignements politiques et idéologiques qui l'accompagnent. Une troisième famille de théories accorde une attention particulière au rôle des idées et au rôle des experts dans la définition des politiques publiques, et elle peut aussi être utile pour expliquer l'importance donnée à la petite enfance dans les politiques et le discours de plusieurs États. Comme le politologue Hugh Heclo l'écrit, l'analyse des politiques publiques comprend au moins deux dimensions. La première, plus politique, est reliée à la conciliation ou à l'accommodement d'intérêts sociaux divergent autour de ressources rares. Avec les politiques publiques, les politiques gouvernementales tentent de répondre aux besoins de divers groupes dans la société. Toutefois, les besoins exprimés par ces groupes sont souvent contradictoires. L'État tente alors de concilier ces besoins, de satisfaire aux demandes de la majorité ou, par exemple, de répondre aux attentes des groupes les plus puissants. C'est ce que Heclo appelle *powering*. Le processus de développement des politiques comprend également une dimension intellectuelle ou cognitive, qui fait appel aux idées et au savoir, et où les acteurs sont à la recherche active de solutions aux «casse-têtes» qui leurs sont posés. C'est ce que Heclo appelle *policy puzzling*. Cette approche suggère que les experts, ou spécialistes, sont

en partie responsables des vastes changements au niveau des politiques publiques.

Avec l'approche du *policy puzzling*,

*Policy is said to be driven by the diffusion of knowledge and the interpretation of past policy rather more than by the pressure of competing interests*¹⁸.

Ici, le gouvernement ne considère pas que les jeux de puissance entre différents groupes de la société lorsqu'il développe une nouvelle politique. Il considère aussi les expériences politiques passées et il est influencé par certaines idées et par certains savoirs qui circulent dans la société. Ce type d'approche est utilisé, par exemple, par Peter Hall pour expliquer comment les idées économiques de John Maynard Keynes se sont transformées en politiques concrètes avec le temps. Pour ce faire, Hall explique le changement politique en se concentrant sur l'apport des spécialistes qui développent des idées nouvelles. Il s'attarde dans un premier temps à déterminer l'importance de la communauté scientifique et son niveau de sophistication. Il regarde aussi l'influence de «jeunes» chercheurs dans un champ scientifique et l'émergence de nouvelles idées. Il considère également l'ouverture des autorités étatiques face aux conseils de ces nouveaux spécialistes et finalement, il regarde l'influence et la place des scientifiques au sein même du gouvernement. En parallèle, il affirme que la réception accordée aux nouvelles idées par le pouvoir est influencée par la configuration institutionnelle et par les expériences politiques passées. Il s'attarde aussi à l'accueil fait aux idées par les groupes sociaux et par les

¹⁸Peter Hall, «Policy Paradigms, Experts, and the State : The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain», dans Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, dir., *Social Scientists, Policy and the State* (New York : Praeger, 1990), 55.

groupes de pression, en affirmant que ceux-ci doivent supporter une politique ou la mettre de l'avant pour que l'État l'adopte effectivement.¹⁹ De même, Jane Jenson utilise le concept de savoir social et étudie le rôle des démographes et des spécialistes de la petite enfance pour expliquer les différences dans les normes, les valeurs et les institutions qui gouvernent les services de garde en France et au Québec.²⁰

L'approche du *policy puzzling* est utilisée dans le présent mémoire. Cette approche n'a pas encore été explorée pour tenter de comprendre l'importance actuellement accordée à la petite enfance au sein des politiques publiques et du discours de l'État québécois. Pourtant, un certain nombre d'indices font croire que les experts ont en effet joué un rôle très important dans le développement récent de politiques publiques axées sur la petite enfance. Par exemple, au sujet des politiques canadiennes à la petite enfance, l'auteur Clyde Hertzman affirme :

on a redécouvert chez les décideurs le rôle de la petite enfance comme déterminant à long terme de la santé, du bien-être et de la compétence, et ce, parce que les problèmes de développement des jeunes enfants ont commencé à être exprimés dans un vocabulaire crédible pour la société moderne-celui de la science²¹.

En Ontario, le spécialiste de la petite enfance Fraser Mustard affirme, au sujet de l'*Étude de la petite enfance en Ontario* effectuée par le gouvernement Harris, que :

¹⁹Peter Hall., dir., *The Political Power of Economic Ideas* (New Jersey : Princetown University Press, 1989), 9.

²⁰Jane Jenson, «Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste».

²¹Clyde Hertzman, «À la défense d'une stratégie de développement des jeunes enfants», *Site ISUMA*, 2000, [En ligne], <http://www.isuma.net/v01n02/hertzman-tr/hertzman-tr.htm> (Page consultée le 02/04/01).

les collectivités et le gouvernement commencent à tenir compte de quelques-unes des recommandations de l'Étude de la petite enfance et que si le Premier ministre saisit l'importance du développement de la petite enfance, son engagement peut-être conséquent à l'égard de nouvelles initiatives au sein du gouvernement, et ce, quelle que soit son allégeance et en dépit des pressions politiques²².

D'autre part, en 1997, le gouvernement fédéral canadien justifiait la mise sur pied du *Programme d'action national pour les enfants* en affirmant entre autres qu'il

existe des preuves indéniables, notamment dans la recherche scientifique, qui montrent que les expériences vécues par les enfants lorsqu'ils sont très jeunes ont une influence sur leur santé et leur bien-être durant toute leur vie. La science a prouvé ce que nous savions déjà intrinsèquement : les enfants en santé deviennent des adultes épanouis, qui réussissent et façonneront notre avenir²³.

Le gouvernement prétendait aussi que

les preuves de l'importance capitale des premières années de l'enfance dans le développement de l'enfant ne cessent de se multiplier. Les gouvernements canadiens ne sont pas sans savoir qu'il est nécessaire d'investir dans les services pour enfants en bas-âge afin qu'ils soient heureux, en santé et prêts à apprendre²⁴.

²²Fraser Mustard, Margaret Norrie McCain et Jane Bertrand, «Changer les convictions pour changer les politiques : l'étude sur la petite enfance.», *Site ISUMA*, 2000, [En ligne], <http://www.isuma.net/v01n02/mustard-tr/mustard-tr.htm> (Page consultée le 02/04/01).

²³Canada, Union sociale, «Programme d'action national pour les enfants», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne] http://socialunion.gc.ca/ca/nca/ncal_f.html (Page consultée le 24/07/01).

²⁴Canada, Union sociale, «Programme d'action national pour les enfants, Développement de la petite enfance», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne] http://socialunion.gc.ca/nca/ecd-back_f.html (Page consultée le 24/07/01).

Au Québec, Camil Bouchard, auteur du rapport *Un Québec fou de ses enfants*, affirme au sujet de la recherche sur la petite enfance que

c'est principalement parce que les modèles contemporains permettent de considérer les variables exogènes à la dynamique familiale elle-même que la recherche peut, et doit, désormais contribuer plus directement à la définition de programmes et de politiques sociales qui affectent les familles²⁵.

De même, et à titre d'exemple, on peut lire dans un projet gouvernemental de politique à la petite enfance, en 1994 :

On ne compte plus en effet les études et les recherches qui démontrent l'importance d'un bon départ dans la vie et les effets néfastes et souvent irréversibles que certaines situations comme la maltraitance, l'absence de stimulation ou la grande pauvreté peuvent laisser sur le devenir des jeunes enfants. C'est pourquoi les services publics ont progressivement été amenés à soutenir les parents de jeunes enfants dans l'exercice de leurs responsabilités²⁶...

Hypothèse

À partir de ces observations et de ces exemples, le présent mémoire tente de comprendre comment la petite enfance en est venue à être perçue par la politique

²⁵Camil Bouchard, «La contribution de la recherche à la rédaction d'un Québec fou de ses enfants : importante, relative et menacée!», dans Gilles Pronovost, dir., *Actes du 2^e Symposium québécois de recherche sur la famille. Comprendre la famille* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 1994), 401.

²⁶Québec, Jacques Hamel, *Rien n'est grand comme les petits* (Québec : Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la famille, 1994), 1.

gouvernementale comme une catégorie sociale dans laquelle l'État doit investir pour assurer la force et la santé future de l'économie et de la société. Il tente de saisir en partie pourquoi plusieurs prétendent de nos jours que

comme notre contexte socioéconomique se transforme sous l'effet de la mondialisation et la révolution technologique, la santé et la croissance économique de la société canadienne reposent sur notre aptitude collective à préparer nos enfants pour l'avenir²⁷.

Nous posons l'hypothèse suivante : la conception des premières années de la vie comme période d'investissement rentable pour le futur est devenue importante dans la politique gouvernementale québécoise au fur et à mesure que s'est développé et consolidé le champ de la recherche sur la petite enfance.

L'accroissement de l'attention portée, ces dernières années, à la petite enfance dans les politiques publiques serait entre autres le résultat de processus liés au *policy puzzling*, c'est-à-dire à la production des idées, du savoir et de la recherche. L'analyse est de type rétrospective car, toujours selon Hugh Hecllo, l'idée de *policy puzzling* sous-tend celle de *policy legacy*. Selon lui, la construction des politiques publiques s'inscrit obligatoirement au sein d'une démarche historique. Dans un processus historique, des acteurs construisent des politiques publiques en tenant compte des anciennes politiques qui touchaient aux mêmes problèmes ou en réaction à ces politiques. Afin de bien comprendre une politique

²⁷Canada, Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, «Investir dans nos enfants : Idées à retenir, Rapport de la Conférence nationale sur la recherche tenu à Ottawa, du 27 octobre au 29 octobre 1998», *Site de Développement des ressources humaines Canada*, [En ligne] <http://www.hrhc-drhc.gc.ca/arb/niscy-elnej/enfants.pol> (Page consultée le 30/08/01).

publique, il faut donc obligatoirement prendre en considération les politiques qui l'ont précédée et les réactions à ces politiques. L'objectif des groupes actifs politiquement, des intellectuels et des politiciens qui construisent une politique ne peut pas simplement être déduit de leur position présente. Il faut plutôt prendre en considération les réactions de ces groupes aux politiques passées. Ces réactions colorent les intérêts et les idéaux des acteurs qui construisent les politiques actuelles.²⁸

Donc, à l'aide d'une approche de type rétrospective, nous tentons, tout au long de la présente étude, de comprendre comment la conception mise de l'avant par les experts de la petite enfance, qui consiste à voir les premières années de la vie comme une période d'investissement rentable pour le futur, en est venue, au fil des ans, à être intégrée ou incorporée à la politique gouvernementale.

Précisions

La politique de la famille et de la petite enfance de 1997 est le point de départ du questionnement de la présente étude. Il semble fort pertinent de tenter de comprendre pourquoi le gouvernement accorde alors autant d'importance à la petite enfance dans ses politiques publiques. La recherche se limite aux politiques à l'enfance québécoises, en ce que, dans une vision rétrospective, elles permettent sans doute de mieux comprendre la politique *Les enfants au coeur de nos choix*.

²⁸Margaret Weir et Theda Skocpol, «"Keynesian" Responses to the Great Depression» dans Margaret Weir, Ann Shola Orloff et Theda Skocpol, dir., *The*

L'étude est aussi circonscrite et limitée à l'histoire des services de garde à la petite enfance au Québec, puisqu'il s'avère impossible de couvrir, dans les limites de cette recherche, toutes les politiques à l'enfance développées depuis 1867, date à laquelle la Confédération reconnaît aux provinces des pouvoirs dans le domaine social et scolaire. Globalement, la politique familiale de 1997 vise à faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, à favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances, à assurer un soutien universel aux familles et à fournir une aide accrue aux foyers à faibles revenus. Les services de garde touchent à tous ces objectifs et ils font le lien entre les priorités économiques et les priorités sociales du gouvernement²⁹. De plus, comme la petite enfance désigne les enfants d'âge préscolaire, l'étude de l'intervention du gouvernement auprès des services de garde se révèle particulièrement appropriée. L'analyse historique montre aussi que c'est par le biais de son intervention auprès de ce secteur que l'État a construit la catégorie sociale de la petite enfance, afin d'établir une distinction à l'endroit de son intervention auprès des enfants d'âge scolaire.³⁰

Politics of Social Policy in the United State (New Jersey : Princeton University Press, 1988), 119.

²⁹Québec, Comité des priorités, Ministère de la sécurité et du revenu, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au coeur de nos choix* (Québec : Les Publications du Québec, 1997), V.

³⁰Le terme «petite enfance» peut porter à confusion. Cette période fait référence, la plupart du temps, aux années qui précèdent la période de la scolarisation de l'enfant proprement dite. Toutefois, selon les pays, la petite enfance inclue l'éducation préscolaire ou désigne plutôt les années de vie avant la fréquentation de la maternelle. Au Québec, le terme petite enfance a surtout gagné en importance avec l'institutionnalisation des services de garde, pour désigner la catégorie sociale touchée par ces services. «Petite enfance» désigne ici les enfants qui ne font pas partie du système éducatif, ou qui ne fréquentent pas encore la maternelle, puisque celle-ci est sous l'autorité du Ministère de l'éducation (MEQ). Il s'agit donc des

On remarque que le soutien universel assuré par la politique familiale de 1997, au niveau des services de garde, caractérise l'approche de Québec par rapport à celle du fédéral. Pour les deux niveaux de gouvernement, la petite enfance semble de plus en plus faire partie d'une nouvelle approche d'investissement social, mais à Ottawa, cet investissement se veut plus ciblé et davantage animé par des objectifs de lutte à la pauvreté infantile. Au Québec, l'approche utilisée pour promouvoir l'investissement dans la petite enfance semble plus universelle et concerne tous les enfants et non pas seulement les enfants pauvres, comme le montre bien le cas des «garderies à 5 \$» et la création des CPE. Il faut spécifier que ce mémoire n'a pas la prétention d'analyser ce genre de différences, c'est-à-dire d'expliquer ou même d'étudier le caractère plus ou moins universel ou plus ou moins ciblé de la politique de l'investissement dans la petite enfance. Cette question est certainement fondamentale pour une foule de raisons politiques reliées, entre autres, à la cohésion sociale, mais l'étude de ce type de considérations dépasse de loin les limites de temps et de ressources généralement associées à la réalisation d'un mémoire de maîtrise. De façon beaucoup plus modeste, ce qui nous intéresse plus précisément dans les pages suivantes est d'utiliser le cas des services de garde afin de documenter et d'étudier le rôle des experts de la petite enfance dans le développement d'une vision qui conçoit les premières années de la vie comme une période d'investissement social rentable pour l'avenir de la société.

On note également que le présent mémoire s'attarde largement aux interventions des spécialistes dans la définition des critères de qualité des services

enfants qui sont âgés de moins de 5 ans. Québec, Jacques Hamel, *Rien n'est grand*

de garde à la petite enfance au Québec. Avec le développement des services de garde à l'enfance, le gouvernement a réglementé la qualité et il a fait, pour cela, appel aux experts de la petite enfance. Toutefois, les experts sont surtout intervenus à la marge des processus décisionnels (par exemple lors de consultations étatiques). De plus, dans les faits, la qualité des services de garde n'a jamais été, jusqu'à tout récemment, une grande priorité. Le mémoire s'attarde donc surtout au discours des experts, à propos de la qualité, lorsque l'État les consulte ou lorsqu'ils émettent leurs opinions à ce sujet, ce qui ne veut pas toujours dire que la politique gouvernementale reflète réellement ces idées sur la qualité.

Méthodologie

Le présent mémoire explore l'hypothèse selon laquelle l'attention grandissante qui est portée à la petite enfance dans les politiques publiques est le fruit de l'évolution d'un savoir sur les premières années de la vie, en s'attardant plus spécifiquement aux politiques de services de garde à la petite enfance au Québec, et ce à partir de 1867. L'étude est rétrospective et elle s'appuie en grande partie sur l'analyse documentaire. Avec certains documents, nous tentons de voir comment les «considérations» liées à l'enfant ont évolué. À partir de préoccupations reliées, par exemple, à la sécurité physique des enfants qui fréquentent un service de garde, nous voulons voir quand sont apparues, et ont pris de l'importance, des considérations portant sur la qualité éducative des services, la

prévention ou le développement «global» des petits, parce que ces considérations reposent sur un savoir relatif à l'enfant. L'étude des documents gouvernementaux nous permet aussi de savoir quand les instances administratives liées aux services de garde font directement référence aux études et recherches sur la petite enfance, et d'identifier les collaborations directes qui existent entre les spécialistes de l'enfance et l'État³¹. À un autre niveau, les articles et ouvrages spécialisés permettent de comprendre l'évolution d'un savoir sur la petite enfance, et de faire éventuellement

³¹ Dans cette recherche, les termes «experts» ou «spécialistes» de la petite enfance sont d'autre part privilégiés à l'utilisation du terme «professionnel». Il est en effet plus difficile de traiter des «professionnels» de la petite enfance. Le statut de professionnel se rapporte en général à un savoir spécialisé, à un service donné et à une certaine qualité de l'intervention. Un professionnel obtient une formation longue et approfondie dans un domaine. Il a aussi travaillé à titre d'apprenti dans ce domaine. Lors de son entrée dans la profession, des critères de sélection très stricts lui sont imposés. Par le biais d'un «ordre professionnel», la profession dont il fait partie se donne ses propres règles de fonctionnement et d'éthique. Cette profession est aussi reconnue par le Gouvernement. Elle y détient une certaine influence et elle est la référence dans le domaine. Or, dans cette étude, on ne fait pas uniquement référence aux professionnels mais aussi aux chercheurs universitaires, aux professeurs d'universités ou à certains professeurs de Collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) détenteurs de diplômes d'études supérieures dans des disciplines liées à la petite enfance. Toute personne qui détient une formation universitaire approfondie dans un domaine étudiant la petite enfance et qui contribue, ou qui est susceptible de contribuer, à l'avancé de la recherche scientifique en ce domaine est ici qualifiée d'«expert de la petite enfance», ou «de spécialiste de la petite enfance», que cette personne soit ou non membre d'un ordre professionnel. De plus, les professionnels d'un domaine ont une formation commune reconnue par leur ordre professionnel. Or, dans le cas du domaine de la petite enfance, divers experts font avancer les recherches, qu'ils aient une formation en psychologie, en neurologie ou, par exemple, en éducation. On note aussi que les éducatrices en garderies sont parfois nommées «professionnels de la petite enfance». Toutefois, dans le contexte de cette recherche, elles ne font pas partie des personnes désignées par le terme spécialiste ou expert. En effet, ces éducatrices, bien que très proche des enfants, tiennent un rôle plus technique qui ne les amènent pas, sauf exception, à élaborer elles-mêmes des recherches contribuant au développement d'un savoir scientifique sur la petite enfance. William Ade, «Professionalization and its Implications for the Field of Early Childhood Education», *Young Children*, mars (1982), 25.

des liens avec les interventions gouvernementales. Des entrevues effectuées avec quelques spécialistes de la petite enfance et des services de garde permettent aussi de mieux comprendre l'influence des idées en politique.

Le premier chapitre du mémoire tente de voir, d'une part, l'évolution des recherches sur la petite enfance et de l'autre, l'apparition des premiers «services de garde» pour enfants, pour s'attarder ensuite aux premiers liens entre ces recherches et les politiques publiques. On réfère ici à une période allant globalement du 19^e siècle à 1960. Le second chapitre met en relief des liens entre l'évolution des recherches sur les premières années de la vie et les interventions gouvernementales en matière de services de garde. On regarde entre autres les collaborations directes entre l'État et les spécialistes, de même que l'influence possible d'un savoir sur la petite enfance dans la définition des enjeux liés aux services de garde. La période analysée débute avec les années 1970 et se termine approximativement en 1990. Finalement, le chapitre 4 essaie de comprendre comment se développe et se définit une politique de la famille et de l'enfance, en se référant aux recherches sur la petite enfance et aux collaborations entre les experts et l'État qui ont eu lieu tout au long des années 1990.

Chapitre I : L'origine des services de garde, les débuts de la recherche et les premières interactions

L'histoire des garderies, qui débouche vers les dispositions de la politique familiale de 1997 *Les enfants au coeur de nos choix*, représente une évolution des connaissances sur l'enfant et un changement de notre façon de le considérer en tant qu'individu. Dans le but de comprendre comment la petite enfance est devenue une période « d'investissement rentable » pour le futur aux yeux de l'État en se penchant sur la production des idées, le chapitre présent suit d'une part le développement d'un savoir sur l'enfance et de l'autre, l'apparition des premiers «services de garde» destinés aux tout-petit.

Les premiers services de garde à l'enfance

Il est d'abord possible de lier à une large évolution de la vision de l'enfant et à des circonstances socio-économiques particulières la création des premiers services de garde.

Précisons d'abord qu'en Europe, à la fin du 18^e siècle, le système de valeurs commun à la majorité de la société se transforme. L'idée d'un péché originel que l'homme doit combattre tout au long de son existence est questionnée. En France, en Grande-Bretagne et dans les colonies d'Amérique du Nord, des rébellions contre le pouvoir de l'Église ont lieu. La Révolution française marque l'apogée de ces nouvelles tendances qui n'acceptent plus les inégalités sociales et les dogmes religieux aussi facilement que par le passé. Sans aller plus loin et sans pouvoir

désigner formellement l'origine de tous ces changements, disons qu'au début du 19^e siècle, une nouvelle «philosophie» empathique est présente en Occident. On se soucie maintenant davantage des souffrances des autres. On commence à être plus sensible à la situation des pauvres, des faibles ou des gens qui ne bénéficient que de peu de droits et de protection.³²

Dans cette nouvelle optique, l'enfant est considéré d'une façon tout à fait différente. La vision traditionnelle selon laquelle l'enfant est un adulte en devenir que l'on doit «dompter» contre ses mauvais instincts est remise en question. Par exemple, John Locke, avec l'ouvrage *Some Thoughts About Education*, prêche, au 17^e siècle, pour un changement du traitement accordé aux enfants. Ses idées sont développées et mieux connues grâce à Jean-Jacques Rousseau, au 18^e siècle, sous le terme *tabula rasa*, qui réfère au fait que l'enfant a une nature neutre. Il est possible de contribuer véritablement à son épanouissement, d'améliorer son destin et de le «modeler». On remplace alors la façon de faire traditionnelle selon laquelle on doit punir et même brutaliser les enfants. Des idées de compassion et de gentillesse gagnent peu à peu en importance.

Dans les débuts de ce contexte de compassion, un pasteur protestant a l'idée de créer, vers 1770 en France, un «centre de jour» pour occuper les enfants pauvres. En s'inspirant de ce centre, une certaine «Madame de Pastoret» ouvre un premier refuge pour les enfants ayant moins de 3 ans, à Paris, vers l'an 1800. Cet asile, à la base des crèches françaises, inspire à son tour la mise sur pied d'un premier asile anglais à Londres. Ces centres servent de modèles aux premiers «centres de jour»

³²Robert R. Sears, «Your Ancients Revisited : a History of Child Development»,

pour enfants démunis en Amérique du Nord, puisque sensiblement les mêmes conditions économiques et sociales règnent des deux côtés de l'Atlantique.

Jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale, et surtout aux États-Unis, une vision de l'enfant en tant que responsabilité collective apparaît, notamment avec la mise sur pied progressive de cliniques pédiatriques, de programmes étatiques pour les enfants négligés et pour les enfants retardés, de lois sur le travail des enfants et de programmes de sécurité sociale assurant aux mères les conditions minimums nécessaires pour prendre soin de leur progéniture.³³ La conception de l'enfant passe de celle d'un petit adulte à celle d'un futur citoyen auquel on doit accorder, dès son plus jeune âge, une attention particulière pour l'avenir de la communauté.

Au Québec, avec l'industrialisation, plusieurs familles partent de la campagne au milieu du 19^e siècle pour aller vivre en ville. En raison des bas salaires de plusieurs ouvriers, de nombreuses femmes quittent le foyer pour travailler en usine. De même, la perte d'espace et la perte des réseaux traditionnels de garde, tels que la famille élargie et le voisinage rural, amènent un besoin pour des services de garde dans plusieurs milieux modiques. Les Soeurs de la Providence et les Soeurs grises commencent alors à accueillir, sur une base journalière, des enfants de 3 à 7 ans, à Montréal et dans certaines petites villes du Québec. Les salles d'asile sont des oeuvres de charité qui doivent avant tout répondre aux besoins de garde des mères de familles pauvres, souvent veuves, qui tentent de survivre.³⁴ Ces salles sont le

Review of Child Development Research 5 (1975), 3-5.

³³*Ibid*, 7-8.

³⁴Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980* (Longueuil : Office des services de garde à l'enfance, 1984), 10.

premier service préscolaire institutionnel du Québec.³⁵ Le personnel des salles est alors principalement concerné par l'environnement physique de l'enfant, par son hygiène et par son bon comportement.³⁶ Un souci d'éducation est cependant parfois présent. De l'enseignement est dispensé surtout par le jeu et dans un esprit non-scolaire.

Ces activités plus éducatives ne demeurent que très secondaires face aux nombreux soucis monétaires. Le financement des salles passe majoritairement par la charité publique et le gouvernement provincial ne fournit que 0.25\$ par enfant par mois. Les sommes obtenues diminuent progressivement avec les années et les salles disparaissent pratiquement vers 1900, probablement aussi parce que les femmes vont de moins en moins travailler. Jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, les quelques centres qui sont parfois créés pour accueillir des enfants demeurent des oeuvres de charité.³⁷ Les services de garde sont donc une réponse aux problèmes de la Révolution industrielle, dans un nouveau contexte où l'on a plus de considération pour les enfants. Ces premiers services sont relativement indépendants de l'État et ils sont une oeuvre charitable.

³⁵*Ibid*, 51.

³⁶Gary Woodill, «The European Roots of Early Childhood Education in North America», *Journal international de l'enfance préscolaire* 18 (1986), 10-11.

³⁷Canada, Conseil canadien du développement social, *Rapport du Conseil canadien du développement social sur les services de garde d'enfants, une enquête nationale* (Ottawa : Conseil canadien du développement social, 1972), i.

Une nouvelle «science»

En Amérique du Nord, l'importance nouvelle accordée à l'enfance, entre autres grâce à un contexte de «compassion», crée une demande pour un savoir plus poussé sur l'enfant. À la fin du 19^e siècle, une certaine expertise «scientifique» en ce qui concerne l'enfant et son développement est mise en place au sein de disciplines telles que la médecine et l'éducation. Un premier laboratoire de recherche sur l'enfance, qui se consacre à l'étude des enfants sains et normaux, est installé en Amérique, à l'Université d'État de l'Iowa en 1911 (*Laboratory Preschool, Iowa Child Research Station*). D'autres universités américaines, et en particulier les établissements de Californie, du Minnesota, ainsi que Harvard, Yale et Columbia, emboîtent le pas à l'Université de l'Iowa dans l'étude des premières années de la vie.³⁸

Avec la Première guerre mondiale, des médecins découvrent que certains troubles physiques et émotifs rencontrés par les soldats américains ont leur source dans la petite enfance, ce qui suscite un nouvel intérêt pour la psychologie et pour la période préscolaire du développement de l'enfant. Dans cette lancée, cinq universités reçoivent une bourse *Laura Spellman Rockefeller*, en 1923, pour créer des centres de développement de l'enfant. Un de ces centres est établi au Canada, à l'Université de Toronto, sous l'égide du Département de psychologie. Le *Saint*

³⁸*Ibid*,2.

George's School for Child Study, qui est devenu plus tard l'*University of Toronto's Institute of Child Study*, est fondé en 1926 sous la direction d'un médecin ayant aussi un doctorat en psychologie, William E. Blatz. Ce centre diffuse au pays les premières découvertes faites au niveau du développement et de l'éducation des enfants. Les nouvelles découvertes sont toutefois reconnues et acceptées surtout dans les milieux aisés. En fait, on voit surgir, à cette époque, des sortes de garderies privées sur l'initiative de parents fortunés qui sont impressionnés par les travaux de l'*Institute of Child Study*, tandis que certains élèves formés en pédagogie par cet institut commencent à diffuser leurs connaissances dans les crèches et les salles d'asile, surtout en Ontario.³⁹

À un autre niveau, on remarque que les écoles maternelles se sont développées en Europe et en Amérique du Nord au 19^e siècle. Les conceptions quant à l'éducation de la petite enfance qui gagnent en importance et en validité avec celles-ci ne sont sans doute pas étrangères au développement d'une nouvelle conception de l'enfance. On peut même croire que les connaissances mises en place dans le cadre des écoles maternelles inspirent, plus tard, les spécialistes qui se préoccupent des enfants plus jeunes.⁴⁰ Pour résumer, disons tout d'abord que les nouvelles préoccupations pour le sort des enfants pauvres et la transformation des modes de production amènent un suisse, Heinrich Pestalozzi, à ouvrir un centre d'éducation «industrielle» pour les enfants âgés de 6 à 16 ans en 1774. Ce centre ne vise alors pas simplement à garder les enfants mais à leur permettre d'acquérir

³⁹Denise Garon-Dupont et Aimée Leduc, *Les services de garde des jeunes enfants* (Mémoire de maîtrise : Université Laval, 1974), 92. et Gary Woodill, «The European Roots of Early Childhood Education in North America»,15.

certaines habiletés leur permettant éventuellement de trouver du travail. En s'occupant de ce centre, il développe peu à peu des idées nouvelles sur l'éducation à accorder aux enfants. Influencé entre autres par *l'Émile* de Jean-Jacques Rousseau, Pestalozzi affirme que les expériences naturelles surpassent les méthodes traditionnelles d'éducation des enfants, qui se contentent surtout de faire apprendre par coeur des notions aux petits. Il considère que les enfants peuvent apprendre plus efficacement par le jeu et par la manipulation d'objets. Ces nouvelles idées quant à l'apprentissage sont appuyées et développées par des pédagogues tels que Friedrich Froebel, en Allemagne, Maria Montessori, en Italie, et par MacMillan, en Angleterre. Elles influencent ensuite les progrès de l'éducation primaire, en Europe et en Amérique du Nord. En allant travailler avec Pestalozzi, Froebel est le premier à reconnaître une valeur éducative au jeu. Il ouvre en Allemagne les premières maternelles. Au milieu du 19^e siècle, ces centres existent en grand nombre en Allemagne et en Europe de l'Est, et ils sont introduits aux États-Unis (*kindergarden*) vers 1850 par des immigrants allemands. En 1878, une première maternelle est fondée en Ontario, au Canada.⁴¹ Les maternelles publiques ouvrent véritablement leurs portes au Québec en 1961, lorsque le gouvernement leur donne des subventions.

Toujours au sujet des maternelles, on note qu'en 1962, le *Rapport Parent* accorde une certaine importance à l'enfant en bas-âge. La Commission prêche pour le développement de l'éducation préscolaire (les maternelles), mais on remarque

⁴⁰Entrevue avec Françoise Julien, Sainte-Foy (28/04/01).

⁴¹Madeleine Baillargeon, «Il était deux fois : l'évolution de l'éducation préscolaire au Québec», *International Journal of Early Childhood Development* 21 (1989), 54.

qu'elle admet, par le fait même, que la vision de l'enfance a évolué et qu'un savoir se constitue en ce qui touche aux jeunes enfants. On peut lire dans ce Rapport que

de nombreux philanthropes et pédagogues se sont amoureusement penchés sur l'enfance, pour la mieux comprendre et lui offrir un univers qui l'épanouisse : Robert Owen, James Buchanan, Margaret MacMillan, en Angleterre; Marie Pape-Carpentier et Pauline Kergomard en France; Johann Pestalozzi en Suisse, Friedrich Frobel en Allemagne. Plus récemment, des éducateurs comme Maria Montessori (Italie), Ovide Decroly (Belgique), Suzan Isaacs (Angleterre), Elizabeth Peabody, Suzan Blow, Patty Hiel (États -Unis), ont précisé ou enrichi le concept d'éducation préscolaire⁴².

Le Rapport poursuit en affirmant :

Il n'y a que très peu de temps qu'on a commencé à étudier, à Vienne, les moyens de remédier à l'inconfort des nouveaux-nés... Ces moyens ne sont que le début d'une très importante évolution : celle de la conscience de l'adulte qui commence à comprendre l'enfant... La pédagogie traditionnelle avait tendance à considérer l'enfant comme un adulte plus petit, sans se douter bien souvent qu'elle avait affaire à un être presque d'une autre espèce, vivant dans un univers conceptuel et sensible assez différent de celui des adultes. Rousseau avait perçu cette profonde différence : «l'enfant a des manières de voir, de penser, de sentir, qui lui sont propres, rien n'est moins sensé que de vouloir y substituer les nôtres»⁴³.

⁴²Québec, Commission royale d'enquête sur l'enseignement, Alphonse-Marie Parent, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, Tome II A-Les Structures et les niveaux de l'enseignement* (Québec : Ronalds Federated Ltd., 1963), 77.

⁴³Québec, Commission royale d'enquête sur l'enseignement, Alphonse-Marie Parent, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, Tome II B-Les programmes d'études et les services éducatifs* (Québec : Ronalds Federated Ltd., 1964), 4.

On explique aussi «qu'à quatre ans, et même avant, l'enfant atteint un degré de développement qui le rend apte à profiter d'activités suivies⁴⁴.» Avec ce rapport, on peut entrevoir qu'un certain savoir sur l'enfance gagne en crédibilité au gouvernement, bien qu'il soit alors plutôt question des maternelles. On peut croire que ce savoir, en gagnant en crédibilité, contribue à véhiculer une certaine vision de la petite enfance, qui ne nuit pas, plus tard, à l'implication de l'État dans le domaine des services de garde.

Les premières interventions de l'État

La Crise économique de 1929 amène le gouvernement provincial québécois à réviser sa politique de non-intervention dans le domaine des services de garde. La Commission des assurances sociales du Québec, plus connue sous le nom de Commission Montpetit, effectue, en 1930, une analyse des services de garde. Cette étude spécifie que les religieuses ne peuvent contrer seules aux besoins de garde engendrés par la crise qui amène les femmes à travailler de plus en plus. On explique qu'avec

les progrès du machinisme et la surpopulation des villes, la famille est isolée, quand elle n'était pas brisée, et que quelque malaise social la touche, elle ne peut plus compter sur ses propres ressources et doit se tourner vers les services dont l'objet est de lui venir en aide⁴⁵.

⁴⁴Québec, Commission royale d'enquête sur l'enseignement, Alphonse-Marie Parent, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, Tome II A-Les Structures et les niveaux de l'enseignement*, 76.

⁴⁵Québec, Ministère du travail, *Commission des assurances sociales du Québec, Rapport # 2* (Province de Québec : Ministère du travail, 1930), 13.

La Commission préconise la création de «garderies d'enfants» et la mise sur pied d'écoles maternelles subventionnées par les pouvoirs publics d'assistance et par les commissions scolaires. On remarque que la Commission traite déjà de «psychologie de l'enfance», mais plutôt pour les enfants ayant des difficultés. La Commission recommande, plus précisément, que l'on «organise des cours de psychologie expérimentale dans les communautés qui s'occupent de l'enfance indigente ⁴⁶.» Ses propositions n'ont toutefois pas de suite sous le nouveau gouvernement d'orientation sociale conservatrice qui reçoit le rapport du Parti libéral (PLQ). La Loi de 1937 sur les mères nécessiteuses spécifie clairement que l'État désire voir «la mère rester au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la Province ⁴⁷.» À sa réélection, le PLQ reprend le dossier et confie à une commission le mandat d'enquêter sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance. Il s'agit plus précisément de la Commission de l'assurance maladie du Québec, de 1941, mise en place par Adélar Godbout. Cette Commission est cependant dissoute en 1944, avec l'arrivée de l'Union nationale, Duplessis ne désirant pas encourager en aucune façon le travail des femmes.⁴⁸

En 1942, le gouvernement fédéral de Mackenzie King annonce la mise sur pied d'un accord pour créer des garderies de jour pour les enfants de 2 à 14 ans dont les mères occupent un travail reconnu comme essentiel à l'effort de guerre. Les coûts doivent être partagés entre le fédéral et le provincial. Au Québec, six

⁴⁶Québec, Ministère du travail, *Commission des assurances sociales du Québec, Rapport # 2*, 21.

⁴⁷Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 13.

garderies sont créées, dont deux pour les francophones.⁴⁹ Ces services publics sont toutefois fermés à la fin de la Guerre, Maurice Duplessis invitant les femmes à retourner au foyer.

Cependant, un mouvement est commencé et il est difficile de ramener les femmes dans leur cuisine. En fait, avec les années, les femmes québécoises travaillent de plus en plus, pour des raisons économiques ou par souci d'indépendance.⁵⁰ De plus, l'arrivée massive d'immigrants en provenance d'Europe, jointe à la hausse du taux de natalité, accroissent les besoins en services de garde dans les années qui suivent la Guerre.⁵¹ De 1945 à 1965 environ, la plupart des garderies fondées au Québec sont d'initiative anglophone et elles reçoivent plutôt les enfants des familles immigrantes.⁵² Un réseau de garderies privées, destiné aux familles plus aisées, se développe aussi. Ces garderies s'auto-subsistent et elles ne sont sous aucun contrôle gouvernemental.

L'État intervient donc, au départ, par nécessité dans le domaine des services de garde, mais l'on constate que certaines idées quant à l'importance du bien-être de l'enfant ne sont pas étrangères aux décideurs, comme on le voit, par exemple, dans le Rapport de la Commission Montpetit.

⁴⁸*Ibid*, 53.

⁴⁹Canada, Conseil canadien du développement social, *Rapport du Conseil canadien du développement social sur les services de garde d'enfants, une enquête nationale*, 5.

⁵⁰Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 14.

⁵¹Canada, Conseil canadien du développement social, *Rapport du Conseil canadien du développement social sur les services de garde d'enfants, une enquête nationale*, 6.

⁵²Madeleine Baillargeon, «Il était deux fois : l'évolution de l'éducation préscolaire au Québec», 53.

La «formation» de l'État

Au Québec, les années 1960 et le début des années 1970 sont marqués par les commencements de la mise en place d'une réelle politique des services de garde. Cette période est surtout caractérisée par les pressions qui émanent de divers groupes sociaux qui réclament une intervention gouvernementale au sujet des garderies. Les premières instances administratives liées aux services destinés à la petite enfance sont mises sur pied. Le gouvernement, qui intervient à ce niveau, doit s'attarder à la définition de critères de «qualité» pour les services de garde. Il se tourne vers les spécialistes et vers le savoir qui existe à ce moment à propos de la petite enfance. Des liens initiaux se créent alors entre les spécialistes de la petite enfance et l'État. Certes, ces premières interventions étatiques sont surtout dictées par les groupes de pression, mais très tôt, la recherche sur la petite enfance modifie la vision de ces services et amène de nouvelles revendications. On peut dire, pour résumer, que

Cette revendication n'est cependant pas la chasse gardée des féministes...Les spécialistes du bien-être de l'enfant, qui voient dans les garderies de qualité un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sont traditionnellement intervenus dans ce domaine. Il en est de même pour les experts de la petite enfance qui estiment, pour leur part, que les maternelles et les garderies contribuent non seulement à socialiser l'enfant, mais aussi à la préparer pour l'école. La création des services de garde se présente donc comme la réponse à divers défis et besoins sociaux⁵³.

⁵³ Jane Jenson, « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France

Pour expliquer brièvement certains facteurs qui contribuent aux premières interventions étatiques au niveau des services de garde, disons tout d'abord que le modèle familial traditionnel connaît, à l'époque, de nombreux bouleversements. Le recensement canadien de 1961 révèle que les femmes mariées travaillent en nombre toujours plus grand. En 1941, 4% des femmes mariées travaillent, alors que cette proportion atteint 22% en 1961. Toujours selon le recensement, 67% des familles sont biparentales en 1961. Le début des années 1960 marque aussi le plus fort taux d'explosion des naissances, avec une moyenne nationale de 4 enfants par femme.⁵⁴ On remarque qu'en 1961, seulement 14% des femmes «en couple» travaillent au Canada alors que ce chiffre est de 36% en 1971.⁵⁵ Au Québec, 26,3% des mères qui ont des enfants de moins de 6 ans travaillent en 1967.⁵⁶

En 1961, le Ministère de la famille et du bien-être social est créé, démontrant un certain engagement de l'État auprès des familles. Il remplace le Ministère du bien-être social qui existe depuis 1944. Le premier rapport annuel du nouveau ministère, publié en 1965, aborde la question des garderies, mais en les décrivant toujours comme un service d'assistance à la famille défavorisée, aux enfants handicapés et aux déficients mentaux. On note aussi l'adoption, en 1964, de la loi créant le Conseil supérieur de la famille, chargé de conseiller le Ministre de la famille et du bien-être social sur toutes les questions qui mettent en jeu l'intérêt et le

et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste», *Politique et Société* 17, no 1-2 (1998), 186.

⁵⁴Canada, Ministère de la condition féminine, *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (Ottawa : Ministère des approvisionnements et services, 1986), 5.

⁵⁵*Ibid*, 8.

sort des familles du Québec. Avec ce Conseil, le gouvernement fait de la famille un champ d'intervention au même titre que l'économie et la santé.⁵⁷

La naissance de la Fédération des femmes du Québec (FFQ), en 1966, influence le développement des services de garde. Les revendications fondatrices du groupe incluent la création de garderies d'État. Le groupe milite pour l'accès généralisé à ces services, en ce qu'ils jouent un rôle de première importance pour l'accès des femmes au milieu du travail.⁵⁸ L'Association féminine d'éducation et d'action sociale, créée aussi en 1966, milite également pour des garderies étatiques.

C'est dans cette foulée que le fédéral met en place, en 1967, la Commission Bird, ou Commission royale d'enquête sur les femmes. Au niveau des garderies, celle-ci conclue que

les services de garde sont nécessaires car les femmes ont droit aux mêmes chances que les hommes dans le travail et ce droit ne veut rien dire si on ne leur en donne pas les moyens⁵⁹.

La Commission spécifie encore que le Canada est très en retard face aux autres pays occidentaux pour les services aux enfants d'âge préscolaire. On suggère au fédéral de prendre des mesures pour partager la majorité des frais de garde avec les

⁵⁶Micheline Lalonde-Graton, *La p'tite histoire des garderies* (Saint-Lambert : Regroupement des garderies de la région 6C, 1985), 21.

⁵⁷Québec, Secrétariat au développement social, *Rapport du groupe de travail sur la politique de la famille (Document de travail)* (Québec : Secrétariat au développement social, 1993), 49.

⁵⁸Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 19.

⁵⁹*Ibid*, 20.

provinces. Malgré ces considérations, le gouvernement du Québec considère, à la même époque, que la garde des enfants est la responsabilité exclusive des parents.⁶⁰

En 1968, le Front de libération des femmes du Québec (FLF) est créé. Il forme une cellule «garderies» en 1970. Le Groupe réclame alors la mise sur pied de garderies étatiques ouvertes 7 jours et 24 heures par jour.⁶¹

Jusqu'à la fin des années 1960, il n'existe toutefois pas de mécanismes gouvernementaux de contrôle sur les garderies. La Direction de l'agrément du Ministère de la famille et du bien-être social du Québec commence à émettre des permis aux garderies existantes et à celles qui s'organisent en 1968.⁶² Des subventions partielles sont aussi données à diverses garderies de milieux défavorisés, mais ces interventions timides sont alors encore considérées comme des oeuvres d'assistance pour venir en aide aux familles pauvres.

En 1970, le Ministère de la santé et des services sociaux (MAS) est créé, suite à la fusion du Ministère de la santé et du Ministère de la famille et du bien-être social. Le premier rapport annuel du ministère expose divers principes en prévision de l'élaboration d'une future loi sur les garderies. On favorise l'accessibilité universelle aux services de garde. Le document précise également qu'une éventuelle loi ne visera pas «à dépanner les mères au travail...et surtout pas à créer des emplois⁶³. » On affirme que ce genre de considération doit

⁶⁰*Ibid*, 21.

⁶¹*Ibid*, 22.

⁶²En 1969, le réseau des garderies privées, établies depuis la fin des années 1950 au Québec, comptait 58 garderies, situées surtout à Montréal. *Ibid*, 26.

⁶³*Ibid*, 27

prendre une importance secondaire par rapport à la fonction première qui est d'assurer de meilleurs standards de services aux enfants qui les utiliseraient⁶⁴.

Dans la même optique, le nouveau MAS commande, en 1971, la mise sur pied d'un Comité interministériel sur les garderies, composé de représentants du MAS, du Ministère de l'éducation (MEQ), du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre et du Ministère de l'immigration et du revenu. Ce Comité appuie l'élaboration d'une réglementation permettant d'assurer de meilleurs standards dans les services de garde, tout en rappelant que la préoccupation première des services doit demeurer le bien-être de l'enfant.⁶⁵ Le mémoire préconise entre autres l'établissement de programmes visant au développement physique, affectif, intellectuel et social des enfants. On affirme aussi que la qualité des services doit passer par la formation du personnel et qu'à cette fin, les éducateurs doivent détenir un diplôme reconnu en éducation préscolaire ou en psychologie avec spécialisation en développement de l'enfant. On souhaite finalement la mise sur pied progressive d'un réseau québécois de garderies. Le MAS ne se révèle toutefois pas prêt à suivre ces recommandations, jugées trop onéreuses, mais il commence à rédiger un futur cahier de normes pour les garderies.⁶⁶

En 1972, le *Rapport du Conseil canadien de développement social sur les services de garde d'enfants* est publié. Bien que ce rapport soit fédéral, il reflète la considération que le gouvernement commence à avoir pour les recherches et les idées sur le bien-être des enfants qui fréquentent la garderie. Le document spécifie

⁶⁴*Ibid*, 27.

⁶⁵Micheline Lalonde-Graton, *La p'tite histoire des garderies*, 29.

⁶⁶*Ibid*, 30-31.

d'abord que si les garderies servent à l'origine pour la garde des enfants provenant de familles défavorisées, il n'en est plus ainsi. On affirme que les parents et les responsables de centres de jour ont de plus en plus tendance à considérer les services de garde en tant que moyen de contribuer au développement de l'enfant.⁶⁷

Selon le Conseil, la garderie de jour ne doit pas

être envisagée seulement comme un moyen d'aider la mère qui travaille mais comme une occasion de fournir à tous les enfants un environnement propice à leur épanouissement⁶⁸.

On peut aussi lire que

les théories modernes, appuyées par les résultats de la recherche sur le processus d'apprentissage du petit enfant et sur le développement de ses structures cognitives, mettent l'accent sur l'apport de ce mode de vie en commun dans l'éducation et le développement de tout les enfants⁶⁹.

Le Comité fait remarquer que les garderies de jour emploient, au Canada, un personnel relativement moins expérimenté que celui des autres services, comme les prématernelles ou les classes pour enfants nécessiteux, et qu'il s'avère urgent de remédier à la situation.⁷⁰

Une large partie du Rapport du Conseil est consacrée à un bilan des résultats des recherches récentes sur les services de garde. Pour le Conseil, le financement des garderies se justifie mieux lorsque l'on peut démontrer «scientifiquement» la valeur de la garde collective. On spécifie que la fin des subventions fédérales aux

⁶⁷Canada, Conseil canadien du développement social, *Rapport du Conseil canadien du développement social sur les services de garde d'enfants, une enquête nationale*, xi.

⁶⁸*Ibid*, xxiii.

⁶⁹*Ibid*, i.

⁷⁰*Ibid*, xvii.

garderies, suite à la Deuxième guerre mondiale, a eu pour conséquence de provoquer un déclin des recherches, même si de nombreuses études valables en psychologie et en sociologie se poursuivent. Le Conseil affirme que

Depuis les années 1960, on assiste aux États-Unis, et dans une moindre mesure, au Canada, à un éveil de la conscience collective par rapport à la pauvreté. Nous dirons un mot plus loin des programmes d'épanouissement préscolaires qui ont résulté de cette nouvelle «conscientisation» sociale. Il nous suffira pour le moment de signaler l'augmentation rapide du nombre de travaux de recherche sur la valeur des divers programmes conçus à l'intention des groupes d'enfants qu'on classe depuis comme «culturellement défavorisés »⁷¹.

De nombreux chercheurs ont donc étudié la valeur d'initiatives de garde destinées aux enfants pauvres, surtout avec le projet *Head/Start*, et ainsi redonné un regain d'intérêt pour les études liées à la petite enfance. Le Rapport présente ensuite les résultats de recherches portant sur les effets de la séparation entre la mère et l'enfant. On cite de nouvelles recherches, provenant surtout du domaine de la psychologie et réalisées aux États-Unis, qui donnent à penser que la séparation n'est pas réellement néfaste. Il faut plutôt se concentrer sur l'âge de l'enfant et sur le choix de la personne qui le garde. On constate également que la vie en groupe, toujours selon des recherches américaines en éducation et en psychologie, a des effets positifs sur le développement de l'enfant. En conclusion, on insiste surtout sur le fait que ces recherches n'ont pas permis d'établir que les programmes d'une

⁷¹*Ibid*, 32.

journée complète de garde sont nuisibles à l'enfant s'ils sont bien organisés, sous la direction de personnel expérimenté et qualifié.⁷²

C'est en 1972 que le MAS publie le premier cahier de normes pour les garderies de la province, alors que seul le Québec, l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick ne possèdent pas encore de normes. Celles-ci, très sommaires, touchent aux permis, à la santé, à l'administration, à l'alimentation, aux locaux, à l'équipement et aux programmes. Ces normes précisent entre autres que la garderie de jour est un

établissement qui reçoit des enfants et qui leur offre, pendant une partie de la journée, des soins et un programme d'activités visant à promouvoir leur développement physique, intellectuel et social, ces enfants étant âgés de 1 ans à 6 ans⁷³.

L'élaboration du programme est alors laissée aux garderies.

De nouvelles mesures fiscales pour la déduction de frais de garde sont également mises en place au Québec en 1972. Avant cette date, les déductions ne s'adressaient qu'aux pauvres, alors qu'elles s'appliquent, dès lors, à la vaste majorité des mères du Canada et du Québec.

En juillet 1973, un comité consultatif québécois sur la situation des garderies, nommé Comité Bi-Partite, est formé, à la demande de garderies «populaires» issues d'initiatives communautaires. Le Comité est composé de quatre représentants du MAS et de 8 représentants de ces garderies. Il dépose ses recommandations en décembre 1973. On propose principalement la création d'un

⁷²*Ibid*, 72.

réseau universel de garderies au Québec.⁷⁴ De nombreuses suggestions concernent d'autre part la qualité des services. On demande un certain ratio éducatrices/enfants. On veut également que le personnel consacre un nombre minimal d'heures uniquement aux enfants et que la norme minimale d'une personne qualifiée par garderie en possession d'un diplôme en soins de garde d'enfants d'âge préscolaire, ou dans un domaine connexe, soit respectée.⁷⁵ Parmi les objectifs, on retrouve aussi celui de favoriser les discussions pédagogiques entre les moniteurs des différentes garderies, puisque la majorité d'entre eux n'ont pas de formation spécifique en éducation préscolaire.⁷⁶

On note qu'en 1975, Lise Bacon entreprend une tournée de consultation provinciale où elle rencontre environ 650 personnes représentant des garderies et des organismes familiaux, pour une première version de ce qui est devenu le Plan Bacon, ou la *Politique en matière de services de garde*. Le Plan est adopté en 1974 par le MAS, et il devient la première politique sur les services de garde au Québec. Ce plan est en réalité un programme de subventions. Il connaît peu de succès car on lui reproche de ne pas octroyer une subvention directe aux garderies mais de subventionner les individus et les usagers, ce qui met en péril l'expansion des garderies populaires⁷⁷. Toutefois,

⁷³ Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 51.

⁷⁴*Ibid*, 38.

⁷⁵ Québec, Comité Bi-Partite, *Recommandations au Ministère des affaires sociales sur les garderies préparées dans le cadre du Comité Bi-Partite* (Québec : MAS, 1973), 8.

⁷⁶ Madeleine Baillargeon, «Il était deux fois : l'évolution de l'éducation préscolaire au Québec», 43- 50.

⁷⁷ Micheline Lalonde-Graton, *La p'tite histoire des garderies*, 61.

bien que le Plan soit discutable...il représentait quand même un premier engagement de la part du gouvernement dans la reconnaissance de la nécessité de tels services ⁷⁸.

Le Service des garderies du MAS naît en septembre 1975. Les pressions faites par la FFQ, en 1974, pour la création d'un secteur disponible en permanence pour s'occuper des garderies ne sont probablement pas étrangères à cette décision.⁷⁹ Le MAS engage alors 5 personnes chargées de structurer les services de garde. Comme le précise le premier rapport annuel du MAS, en 1976, le Service travaille pour faciliter l'accès aux subventions pour les garderies à but non-lucratif, pour implanter de nouvelles garderies et pour améliorer les programmes existants dans les garderies. Les dépenses consacrées à ces services augmentent, même si elles ne constituent alors qu'une aide somme toute minime.⁸⁰

En 1976, une enquête sur la situation des services de garde fait ressortir divers problèmes au niveau de la qualité. On note que les travailleurs en garderie ont souvent peu conscience des besoins des enfants, qu'ils n'ont que peu ou pas de formation et que les parents ne s'impliquent pas assez dans les services. Nicole Ouimet, une fonctionnaire, rédige ce document qui repose surtout sur des données factuelles. À l'occasion de ce rapport, et pour une des premières fois au Québec, on remarque la présence, à titre de consultant auprès du gouvernement, d'un expert de

⁷⁸*Ibid*, 63.

⁷⁹*Ibid*, 61.

⁸⁰Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 65.

la petite enfance, Richard Cloutier, du Département de psychologie de l'Université Laval.⁸¹

Jusqu'au début des années 1960, l'évolution des services de garde et de la recherche sur la petite enfance connaissent donc une histoire plutôt parallèle. Avec la Révolution industrielle, de nombreuses femmes vont gagner leur vie. L'urbanisation et la Révolution industrielle provoquent d'autre part la perte de réseaux traditionnels de garde. Dans ce contexte, où l'on commence aussi à se soucier de la situation des plus faibles, on ouvre les premiers « centres de jour » pour enfants pauvres. Ces centres « charitables » sont à l'origine des garderies. En parallèle, l'évolution de la vision de l'enfant, s'inscrivant entre autres dans la lignée des idées véhiculées par la Révolution française, suscite une demande pour le développement d'un savoir sur l'enfance. Au début du 20^e siècle, les premiers centres de recherches ouvrent leurs portes en Amérique du Nord. Ces centres diffusent les premières études sur l'enfance.

Dans les années 1960 et au début des années 1970, l'intervention étatique au niveau des services de garde est d'abord liée à des facteurs tels que les revendications de divers groupes communautaires et d'associations de femmes mais, à cette demande pour la disponibilité des services, s'ajoute aussi des préoccupations qui touchent à la qualité des services. En s'impliquant dans les services de garde à l'enfance, le gouvernement doit définir certaines normes de qualité. Il réfère alors à un savoir disponible sur la petite enfance. Surtout à partir de ce moment, les premières collaborations entre les spécialistes de la petite enfance et

⁸¹*Ibid*, 69.

l'État se développent. Avec ces liens, les experts vont être appelés à intervenir davantage dans la construction et le contenu des politiques de garde québécoises, au fur et mesure que le réseau des services de garde se développe et que les connaissances évoluent.

Chapitre II : Les premiers liens officiels entre la recherche et les services de garde

À partir des années 1970, de nouvelles positions théoriques américaines, qui permettent de faire le lien entre la recherche et les interventions gouvernementales, influencent les spécialistes québécois de la petite enfance. On comprend peu à peu que la fréquentation d'un service de qualité peut avoir des effets positifs pour les petits. L'arrivée du gouvernement péquiste, en 1976, amène, dans les années qui suivent, un engagement plus important de l'État au niveau des services de garde. Le gouvernement s'associe plus étroitement aux spécialistes de l'enfance dans la définition de ses politiques. On constate alors que l'idée de prévention et que les questions de développement «global» de l'enfant prennent davantage de place dans la problématique et dans les politiques de services de garde.

Une vision «écologique» de l'enfant

Dans une perspective plus générale, la recherche québécoise est influencée, à la fin des années 1970, par divers développements survenus dans les années 1960 et 1970 aux États-Unis.⁸² Au cours des années 1960, un vaste mouvement de droits civils s'implante aux États-Unis. Des objectifs de lutte contre la pauvreté apparaissent. Ils proviennent sans doute des nombreuses émeutes dans les ghettos qui marquent cette époque et des grandes manifestations noires qui attirent l'attention sur la pauvreté et sur ses effets. Par souci pour la situation des plus démunis, on constate que plusieurs enfants présentent des retards au niveau

éducatif.⁸³ C'est dans cette période qu'est notamment créé l'important programme *Head/Start*. Ce programme est développé en 1962 par David P. Weikart, un directeur des services spéciaux dans une école pauvre au Michigan. Ce psychologue et zoologue de formation se soucie du fort taux de décrochage scolaire. Avec l'aide d'un travailleur social et d'un psychologue, il met sur pied un programme d'éducation préscolaire s'adressant aux enfants âgés de 3 et 4 ans. Le *Perry School Project*, qui est devenu le *High/Scope Perry School Project*, prend de l'ampleur et il est un instrument et une inspiration pour le gouvernement qui veut lutter contre la pauvreté.⁸⁴ En 1965, *Head/Start* devient un programme national américain. On note qu'un Centre de recherche, le *High/Scope Educational Research Foundation*, voit le jour en 1970.⁸⁵ Avec *Head/Start*, le gouvernement américain reconnaît que la petite enfance est une période importante des assises de développement pour le futur adulte.

Lorsque le programme apparaît, en 1965, il relève surtout d'une volonté politique de mettre fin à la pauvreté :

The early 1960s were an extremely optimistic period in US history. America's successful space program was a source of national pride and international prestige. The economy was healthy, and there were both energy and resources to devote to domestic problems. The only war that was a concern was the War on Poverty, undertaken to improve the

⁸²Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/ 06/ 01).

⁸³Gary Woodill, «The European Roots of Early Childhood Education in North America», 11-17.

⁸⁴Monique Antippa et Bertrand Roy, *L'éducation préscolaire au Québec*, Préscolaire 27, 1989, 9.

⁸⁵Mary Hohmann et David P. Weikart, *Active Learning Practices for Preschool and Child Care Programs, Educating Young Children* (Ypsilanti, Michigan : High/Scope Press, 1995), introduction.

*quality of life-or to shape the Great Society, to use President Lyndon Johnson's inspiring term*⁸⁶.

C'est l'intervention de l'État dans la lutte à la pauvreté infantile qui, aux États-Unis, donne le véritable coup d'envoi au développement de la recherche sur la petite enfance. *Head/Start* n'est pas vraiment l'aboutissement ou le résultat de l'accumulation progressive du savoir sur la petite enfance. C'est plutôt l'inverse. L'État met *Head/Start* de l'avant « *before there was an established knowledge base regarding the potential of intervention to enhance children's development* ⁸⁷.» Certaines hypothèses qui ne sont pas véritablement validées comme, par exemple, celle de Joseph M. Hunt exposée dans le livre *Intelligence and Experience*, sont à la base d'une croyance caractéristique de l'époque.⁸⁸ On considère que l'intelligence peut être améliorée de façon relativement simple. On croit alors, pour ainsi dire, en la possibilité de créer une génération future de «génies» grâce à la stimulation en bas-âge. *Head/Start* s'inscrit au départ dans cette tendance et il est mis en place sans preuve scientifique réelle de son efficacité, mais plutôt à partir d'intuitions professionnelles.⁸⁹ Le gouvernement entretient l'espoir utopique de voir tous les problèmes de la nation solutionnés par l'intervention auprès de l'enfance. Avec cette intervention gouvernementale, des spécialistes se mettent toutefois à effectuer des tests pour évaluer l'efficacité du programme et pour améliorer les moyens

⁸⁶Edward F. Zigler et Sally Styfco, «Head Start and Early Childhood Intervention : The Changing Course of Social Science and Social Policy», dans Edward F. Zigler, Sharon Lynn Kagan et Nancy W. Hall, dir., *Children, Families, and Government, Preparing for the Twenty-first Century* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996), 133.

⁸⁷*Ibid*, 132.

⁸⁸*Ibid*, 134.

⁸⁹*Ibid*, 136.

d'intervenir auprès des enfants. *Head/Start* devient un «*national laboratory in terms of empirical research as well as program development* ⁹⁰.» À partir du programme et de ces études, une base de savoir sur l'enfance se développe aux États-Unis. Ces connaissances et les résultats d'études longitudinales menées en lien avec le programme ont, comme nous le verrons, une influence déterminante sur les idées et la recherche sur l'enfance au Québec, de même que sur le discours et les politiques publiques à la petite enfance. En effet, lorsque les services de garde prennent de l'ampleur au Québec, dans les années 1970 et 1980, le gouvernement et les spécialistes réfèrent au programme américain et aux connaissances qu'il permet de développer.

Les recherches de Urie Bronfenbrenner, un psychologue qui a participé à ce mouvement anti-pauvreté, ont une influence particulièrement importante sur les travaux de plusieurs chercheurs québécois. La publication de l'ouvrage de Bronfenbrenner, *The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design*, en 1979, alimente la réflexion de plusieurs spécialistes québécois du développement de l'enfant au cours des années 1980 et fait des liens directs entre la recherche et les politiques publiques dirigées vers le soutien au développement de l'enfant.⁹¹ L'auteur suggère, avec ce livre, qu'il est nécessaire d'étudier l'enfant dans son milieu naturel pour réussir à comprendre son développement. En fait, le terme *Ecology* fait référence à l'hypothèse selon laquelle les valeurs, les normes et les institutions ont un impact extrêmement important sur l'environnement proximal

⁹⁰*Ibid*, 137.

⁹¹Voir : Urie Bronfenbrenner, *The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design* (Cambridge : Harvard University Press, 1979).

de l'enfant, et que cet environnement traduit en capital humain et souvent matériel les éléments nécessaires pour le développement de l'enfant. On a, pour la première fois, une proposition théorique qui réussit à faire les liens entre ce qui est décidé au niveau politique et ce qui se passe dans la vie quotidienne de l'enfant. La proposition soutient plus précisément que l'enfant a besoin de médiateurs entre lui-même et son environnement pour arriver à se développer, et que ces médiateurs sont les adultes qui l'entourent directement. Or, ces adultes sont soumis à diverses pressions provenant de leurs environnements et ces pressions ont un impact très fort sur le développement de l'enfant.⁹² Le Laboratoire de recherche en écologie humaine et sociale (LAREHS), créé en 1979 par Camil Bouchard, a comme principale utilité de traduire cette vision dans des projets de recherche et d'intervention.⁹³ Donc, avec l'approche écologique, on reconnaît pour la première fois l'importance des politiques publiques à l'enfance pour le développement de l'enfant. Cette «preuve scientifique» est un exemple pertinent de l'évolution de la recherche qui affecte les politiques gouvernementales. Il devient très difficile pour le gouvernement d'ignorer ce savoir dans ses politiques. Cette approche écologique est, par exemple, fort importante dans l'élaboration du rapport *Un Québec fou de ses enfants*, publié en 1991, qui est lui-même déterminant dans l'élaboration de la politique familiale de 1997.

Dans le même ordre d'idée, on peut supposer que la diffusion, au Québec, de nombreuses études longitudinales, faites aux États-Unis avec le projet *Head/Start*, frappe l'imaginaire des décideurs et chercheurs québécois. Ces études font des

⁹²Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

comparaisons entre l'avenir des enfants provenant de milieux défavorisés, qui ont accès à des programmes de stimulation précoce, et le développement des enfants n'ayant pas les mêmes chances. Par exemple, le LAREHS fait à l'époque des emprunts à ces recherches américaines pour informer adéquatement les décideurs politiques québécois.⁹⁴ Dans la même période, les recherches faites sur la délinquance et sur la résolution de problèmes par des modes pacifistes ou agressifs ont certainement aussi une influence sur l'intérêt porté à la petite enfance au Québec. Le professeur de psychologie de l'Université de Montréal (UDM), Richard Tremblay, traite alors de l'éducation de la petite enfance en tant que solution à ces problèmes d'agressivité. Au niveau des services de garde en tant que tel, de leur organisation et du type de milieux dans lesquels ils existent, les travaux de l'équipe de Richard Cloutier, au Département de psychologie de l'Université Laval, ont aussi alimenté en grande partie la réflexion.⁹⁵ D'autre part, on remarque que la création du Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS), en 1979, contribue à l'essor de la recherche scientifique au niveau de la petite enfance, en permettant aux chercheurs d'obtenir un financement important.⁹⁶

L'arrivée du Parti québécois : une nouvelle ère pour les services de garde à l'enfance

L'arrivée du gouvernement péquiste, en 1976, marque un nouveau tournant

⁹³Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

⁹⁴Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

⁹⁵Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01)

pour les politiques de services de garde. Depuis quelques années déjà, l'État québécois prend de plus en plus de place dans le secteur social. Il devient un «maître d'oeuvre aussi bien dans le développement et la gestion» des politiques sociales «que dans leur définition et leur mise en place⁹⁷.» Dans ce contexte, de nombreux citoyens réclament une intervention étatique plus poussée au sujet des services de garde. Le programme du Parti québécois (PQ) vise à la mise en place d'un

réseau public et gratuit de garderies et de centres de jour, axé sur le développement de l'enfant en fonction de ses propres besoins et animés par des auxiliaires familiaux professionnels⁹⁸.

L'élection du PQ est marquée, au sujet des garderies, par la nomination d'un nouveau ministre des affaires sociales, Denis Lazure, un psychiatre de formation. Celui-ci fait de nouvelles propositions en matières de services de garde. Dès 1976, il suggère la création d'un Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, en vue de définir une politique d'ensemble pour organiser un réseau de services de garde mieux adapté aux besoins de la population.⁹⁹ Ce Comité est mis en place en 1977, avec divers représentants du MAS, du MEQ ou du Conseil du statut de la femme (CSF).

⁹⁶Entrevue avec Richard Cloutier, Université Laval (14/06/01). et Québec, CQRS, «Mandat», *SiteduCQRS*, 2001, [Enligne], http://www.msss.gouv.qc.ca/cqrs/fr/01_manda/index.htm (Page consultée le 31/08/01).

⁹⁷Québec, Réginald Grégoire, *Points de repère en vue d'une politique de la prime enfance au Québec, Document de travail* (1983), 15.

⁹⁸Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980* (Longueuil : OSGE, 1984), 73.

⁹⁹*Ibid*, 75.

L'introduction du *Rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance*, déposé en 1978, précise tout d'abord que l'État en est venu, peu à peu, à «reconnaître aux enfants des besoins spécifiques liés à leur développement et à la préparation à leurs rôles sociaux adultes¹⁰⁰.» Le Comité affirme que «des hypothèses autour du concept de privation de la mère, sur l'importance d'une relation privilégiée, sur l'effet perturbateur des contacts multiples» ont existé mais que ces courants ont été réévalués. On précise alors qu'une littérature scientifique démontrant les bienfaits des services de garde existe, sans aller plus loin¹⁰¹.

En octobre 1978, la chef du service de la conception des programmes sociaux du MAS, Nicole Malo-Ouimet, est chargée de la rédaction d'un mémoire et d'un projet de loi sur les services de garde à l'enfance pour avril 1979, en collaboration avec le Service des garderies¹⁰².

Du 2 au 18 octobre 1979, la Commission permanente des affaires sociales étudie les 27 mémoires déposés relativement à l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance. De nombreux spécialistes émettent alors leurs opinions, comme les professeurs du Département de technique de garderies du CEGEP de Saint-Jérôme, un groupe de professeurs de l'UDM, ainsi que de l'École de psychologie de l'Université Laval.¹⁰³ Des particuliers donnent aussi leurs avis sur le

¹⁰⁰Québec, Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, *Rapport, Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance* (Québec : Éditeur officiel, 1978), 1.

¹⁰¹*Ibid*, 8.

¹⁰²Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 98.

¹⁰³*Ibid*, 102.

projet de loi. On dénote entre autres la présence de Madeleine Baillargeon (Département d'études sur l'enseignement et l'apprentissage de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Laval), de Richard Cloutier (professeur de psychologie à l'Université Laval) et de Madame Claudette Pitre-Robin (Département des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et directrice du Regroupement des centres de la petite enfance de la Montérégie). La philosophie qui allait ressortir de ces consultations touchait à la nécessité d'aider la femme à exercer son droit au loisir et au travail, et à une volonté d'établir le droit du jeune enfant à un service de garde de qualité. À l'occasion de la construction de la loi sur les services de garde, des spécialistes de l'enfance agissent donc, de façon réelle, pour une des premières fois, à titre de conseillers du gouvernement.

À l'automne 1979, le ministre Denis Lazure déclare la fin définitive du Plan Bacon.¹⁰⁴ Le chef du Service des garderies affirme, à ce sujet, que la situation financière des garderies sans but lucratif qui désirent offrir un service de qualité est intenable, et que le programme d'aide financière aux parents doit être révisé.¹⁰⁵

L'avant-projet de loi, déposé en 1979, retire du «champ de compétence du MAS la responsabilité directe des services de garde à l'enfance» et propose la création d'un Office des services de garde à l'enfance (OSGE), placé sous la tutelle du MAS. La nouvelle politique des services de garde expose les grands principes suivants : les parents choisissent ce qui convient le mieux à leurs enfants, le

¹⁰⁴ Québec, Ghislaine Desjardins, *Faire garder ses enfants au Québec, une histoire toujours en marche* (Québec : Les Publications du Québec, 1991), 61.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 60.

financement des services est partagé entre les parents et l'État, les modes de garde sont diversifiés, les services non lucratifs et la participation des parents sont favorisés, de même qu'une plus juste répartition des services dans la Province.¹⁰⁶ La nouvelle politique n'est toutefois pas encore une loi. Elle est adoptée, en 1979, avec la loi 77, à l'occasion de l'Année internationale de l'enfant. La loi crée l'OSGE et met fin aux activités du Service des garderies du MAS. Pour résumer, la loi augmente les subventions aux garderies et on marque alors un grand changement par rapport aux mesures des années précédentes qui prolongeaient souvent la tradition voulant que la garderie serve d'abord et avant tout aux familles pauvres.¹⁰⁷ Les problèmes de financement sont en partie réglés et la question du bien-être de l'enfant en tant que telle semble devenir, du moins au niveau du discours, plus importante pour le gouvernement. La loi 77 marque d'ailleurs la fin d'une époque pour divers regroupements de garderies qui se battaient pour des principes désormais sanctionnés.

La qualité : évolution d'un concept

En 1980, une étude réalisée à la demande du Comité de la santé mentale du Québec (CSMQ) et de la Direction des services sociaux, a pour mission de recenser les connaissances scientifiques à propos de l'impact que peuvent avoir les services

¹⁰⁶Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 90.

¹⁰⁷Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 117.

de garde sur le développement des enfants de 0 à 3 ans.¹⁰⁸ Cette étude se penche aussi sur la politique de services de garde du MAS. Le document spécifie que les normes concernant le personnel et les ratios d'enfants par éducateur ne sont pas suffisantes pour assurer la qualité des services. On constate également que les problèmes plus techniques dans les services de garde, tels que les locaux et le financement, sont encore trop présents. Il faut «trouver réponse à ces problèmes avant d'entreprendre une action décisive sur la qualité des services ¹⁰⁹.» On peut aussi y lire :

L'ensemble des questions de toute première importance demeurent sans réponses : quels sont les éléments essentiels à des services de garde de qualité, quels sont les effets à long terme des services de garde, à quels besoins devront répondre les services de garde dans un futur immédiat ¹¹⁰ ?

La question du bien-être de l'enfant est largement abordée, dès 1981, avec un *Avis sur les services de garde*, déposé au MAS par le CSMQ. Cet avis se base sur l'étude commandée en 1980.¹¹¹ Ce Comité, formé d'un psychologue de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), Marc Provost, d'une psychopédagogue de l'Université Laval, Denise Garon, et d'une responsable des services éducatifs et scolaires dans un hôpital, Carolyn Larsen, croit qu'il est nécessaire, au moment où le Québec veut se doter d'un réseau de garderies, de réfléchir sur certaines questions. Dans sa tâche, le Comité est appuyé entre autres par Raquel Betsalel-Presser,

¹⁰⁸ Québec, Roger Murray, *Impact des services de garde sur le développement des jeunes enfants* (Québec : MAS, 1980).

¹⁰⁹ *Ibid*, 33.

¹¹⁰ *Ibid*, 35-36.

professeur en psychopédagogie à l'UDM. On veut d'abord poser le problème des conséquences possibles de la vie en garderie pour les 3 ans et moins, mesurer la capacité des garderies à répondre aux besoins psychiques des très jeunes enfants, et envisager la possibilité de proposer des critères d'administration et d'évaluation des enfants placés en garderies.¹¹² Un survol des recherches reliées à la psychologie des enfants en bas-âge est présenté. Des exemples de services de garde offerts à l'étranger aux petits sont ensuite donnés (ex. : Hongrie, Israël, Suède, Sénégal, Nigéria...)¹¹³ On déplore le peu de recherches effectuées au Québec sur les services de garde. Il devient

impérieux de favoriser l'essor scientifique dans ce domaine, afin de mieux asseoir les bases d'une véritable réflexion sur une philosophie générale des services de garde...parce que l'on sait encore trop peu de chose pour établir les critères de cette qualité¹¹⁴.

On note que les travailleurs en garderie doivent aussi faire partie des préoccupations des chercheurs. Des normes poussées doivent être mises en place à ce niveau. On conseille aussi au MAS de favoriser la qualité et la diffusion d'informations sur les services de garde, d'impliquer les parents, de favoriser la prévention primaire et de définir une politique globale de l'enfance et de la famille au Québec.¹¹⁵

¹¹¹Québec, Comité de la Santé mentale du Québec, *Avis sur les services de garde* (Québec : MAS, 1981) + Raquel Betsalel-Presser, «Les enjeux actuels de l'éducation préscolaire au Québec», 14.

¹¹²Québec, Comité de la Santé mentale du Québec, *Avis sur les services de garde*, 1.

¹¹³*Ibid*, 29.

¹¹⁴*Ibid*, 70.

¹¹⁵*Ibid*, 85.

C'est en 1981 que l'OSGE publie son premier rapport annuel. La mission principale de l'OSGE consiste alors à appliquer la loi et à veiller à ce que «soient assurés des services de garde à l'enfance de qualité¹¹⁶.» Entre autres choses, ce rapport précise que l'OSGE n'est pas en accord, pour les prochaines années, avec la mise en place d'un système universel et gratuit de garderies, parce que la situation n'est pas encore assez développée au Québec. On veut d'abord travailler sur le réseau existant pour en améliorer la qualité. À ce niveau, on s'engage à prendre divers moyens pour permettre au personnel des garderies d'acquérir et de développer des compétences.¹¹⁷ L'Office s'engage aussi à embaucher des agents de recherche pour former un groupe de travail multidisciplinaire sur les services de garde à l'enfance, avec des personnes ayant des profils de formation en économie, en sociologie, en psychologie ou en éducation. On affirme également avoir commencé à établir des contacts avec des chercheurs universitaires intéressés au domaine de la petite enfance. Par exemple, un Groupe de recherche sur la petite enfance, dirigé par une professeur en psychopédagogie de la petite enfance de l'UDM, Raquel Betsalel-Presser, fait parvenir un document à l'Office lors des consultations sur une éventuelle réglementation.¹¹⁸ C'est également en 1981 que l'OSGE fait paraître le premier volume d'une collection de documents intitulée *Études et recherches*. Cette collection vise à faire état d'études menées par l'OSGE. On veut ainsi renseigner les gens du milieu universitaire et du milieu des services de garde.¹¹⁹

¹¹⁶Québec, Office des services de garde à l'enfance, *Rapport annuel 1980-81* (Longueuil : OSGE, 1981), 20.

¹¹⁷*Ibid*, 22.

¹¹⁸*Ibid*, 58.

¹¹⁹Voici les titres des ouvrages parus dans cette collection :

À l'époque, la recherche sur la petite enfance gagne en importance au Québec. Par exemple, on remarque que l'UQAM organise, en mai 1982, un séminaire portant sur la recherche québécoise en services de garde à la petite enfance. Le séminaire est dirigé plus précisément par Daniel Babin et Gisèle Simard, du LAREHS, par Guy Pelletier, professeur à la Faculté des sciences de l'éducation de l'UDM, et par Claire Landry-Larue, de la Faculté des sciences de l'éducation de l'UQAM. Suite à ce séminaire, Gisèle Simard publie d'ailleurs un article dans la revue *Petit à Petit* de l'OSGE. Elle y aborde surtout la question des liens entre la garderie et les chercheurs. On apprend d'abord qu'environ une centaine de chercheurs québécois s'intéressent à l'époque aux services de garde à l'enfance. Ces chercheurs proviennent de plusieurs disciplines : «éducation, pédagogie, psychologie, sociologie, architecture, aménagement, épidémiologie, etc ¹²⁰.» Selon Mme Simard, deux principaux types de recherches ont lieu au Québec à l'époque, chacun possédant certains défauts que l'on doit corriger. Il y a les «recherches-action», qui partent d'une situation observable et problématique en garderie pour ensuite tenter de proposer au milieu un changement bénéfique, et des recherches

-Québec, Céline Mercier et Réjean Tessier, *Des garderies malgré tout, Situation des garderies au Québec en 1981* (Longueuil : OSGE, 1982).

-Québec, Suzanne Bouchard, *Garder chez soi les enfants des autres, Profil des gardiennes reconnues par les agences de services de garde en milieu familial au Québec en 1982* (Longueuil : OSGE, 1982).

-Québec, Suzanne Bouchard, *Faire garder ses enfants chez une gardienne reconnue. Profil de la clientèle des agences de garde en milieu familial au Québec en 1983* (Longueuil : OSGE, 1982).

-Québec, Ghislaine Desjardins et Érik Alsène, *Les garderies au Québec entre 1968 et 1980* (Longueuil : OSGE, 1984).

-Québec, France Dumais, *À propos des garderies. Situation des garderies au Québec en 1985* (Longueuil : OSGE, 1986).

«fondamentales», qui décrivent un phénomène dans le but éventuel de créer une théorie. Selon elle, ces recherches ne se rapprochent toutefois pas assez de la réalité et elles restent souvent trop générales, ce qui nuit à leur efficacité et à leur possibilité d'influencer véritablement les services de garde. On souhaite donc, en résumé, une collaboration plus grande entre le milieu des services de garde et le milieu de la recherche, de façon à réellement faire progresser la qualité des services.¹²¹

Suite à ce séminaire, Marc Provost, un professeur de psychologie de l'UQTR, est chargé de produire un répertoire des recherches effectuées au Québec sur la petite enfance, car selon les participants, il y a urgence à ce niveau. L'OSGE appuie cette démarche, de même que le Groupe de recherche en développement de l'enfant et de la famille (GREDEF), le LAREHS et le Laboratoire d'ethnologie humaine de l'UQAM. Ce répertoire, «sans refléter fidèlement le dynamisme de la recherche en ce domaine», fait état d'une série de travaux de haute qualité. Parmi les 29 recherches répertoriées, 8 proviennent de diverses facultés de sciences de l'éducation, dont une du Groupe de recherche sur la petite enfance de l'UDM, 12 de départements de psychologie, dont une du LAREHS, 3 de départements de sociologie et une d'anthropologie¹²².

En 1983, dans le but de remplacer les normes du MAS de 1972, l'OSGE adopte le *Règlement sur les services de garde en garderie*. Les normes de 1972, très sommaires, touchaient aux permis, à la santé, à l'administration, à l'alimentation, aux

¹²⁰Gisèle Simard, «La recherche en garderie, pour qui et pourquoi?», *Petit à petit* 1 (2), (1982), 3.

¹²¹*Ibid*, 5.

¹²²Marc Provost, *La recherche sur l'enfance au Québec un répertoire préliminaire* (Trois-Rivières : Département de psychologie, UQTR, 1983).

locaux, à l'équipement et au programme. Ces normes précisait entre autres que la garderie de jour est un

établissement qui reçoit des enfants et qui leur offre, pendant une partie de la journée, des soins et un programme d'activités visant à promouvoir leur développement physique, intellectuel et social, ces enfants étant âgés de 1 ans à 6 ans¹²³.

Les normes de 1983 abordent sensiblement les mêmes questions. Elles spécifient cependant aussi que le programme d'activité doit décrire les objectifs de développement physique, intellectuel, affectif, social et moral à atteindre chez l'enfant et les moyens pour les atteindre, et qu'un membre du personnel sur trois doit maintenant être qualifié.¹²⁴

L'OSGE soumet, en 1983, un plan de développement intitulé *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec, 1983-1988*.¹²⁵ Avec ce document, l'OSGE affirme son orientation «en faveur d'une approche éducative globale de préférence à une approche scolarisante axée avant tout sur le développement cognitif¹²⁶.» Au sujet de la recherche, on peut y lire que

¹²³Québec, Ghislaine Desjardins et Éric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, 51.

¹²⁴Québec, Ghislaine Desjardins, *Faire garder ses enfants au Québec, une histoire toujours en marche*, 72.

¹²⁵Québec, Office des services de garde à l'enfance, *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec, 1983-88* (Longueuil : OSGE, 1983).

¹²⁶*Ibid*, 58. + Par «développement global» et «éducation globale» on fait généralement référence à «l'ensemble des composantes du développement, soit les dimensions physique et motrice, intellectuelle, langagière socio-affective et morale sollicitées lors d'une même activité. Ces dimensions sont inter-reliées en ce sens que le développement de l'une touche nécessairement à d'autres et exerce un effet d'entraînement sur le développement de l'ensemble des dimensions. L'enfant est un

la problématique de la garde des enfants devient progressivement un sujet qui suscite l'intérêt des chercheurs ayant une expertise dans le domaine de la petite enfance...Il est nécessaire pour l'Office d'associer ces personnes à l'évolution des services de garde afin de profiter de leurs connaissances...l'Office désire garder des contacts étroits avec la communauté scientifique en stimulant la recherche sur les effets et les impacts des services de garde dans le développement des enfants, en commandant dans la mesure de ses moyens des recherches sur des questions spécifiques, en mettant à la disposition des chercheurs les informations dont ils ont besoin dans le respect de la loi et de la confidentialité, en s'insérant de très près à toutes les recherches qui se font dans le domaine de la petite enfance en général et de la garde des enfants en particulier, en collaborant à la diffusion des résultats de ces recherches¹²⁷ ...

L'OSGE affirme aussi que la qualité des services de garde ne dépend pas uniquement de normes matérielles, mais de la qualité du personnel et de la participation des parents. Par exemple, on veut respecter les personnes déjà en place, en se souciant de leur rendre accessible la formation exigée, tout en ayant un contact suivi avec «les principales tendances en éducation au Québec de façon à situer les positions de l'OSGE en matière de formation dans un contexte plus large¹²⁸.» En raison de l'impact important des conditions de garde sur le développement des enfants très jeunes, on prévoit aussi la mise en place d'une politique de garde des

tout qui met à contribution l'ensemble de son être afin d'initier des interactions avec l'environnement physique et humain.», Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *Jouer, c'est magique, Programme favorisant le développement global des enfants* (Québec : Les Publications du Québec, 1998), 5.

¹²⁷ Québec, Office des services de garde à l'enfance, *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec, 1983-88* (Longueuil : OSGE, 1983), 72.

¹²⁸ *Ibid*, 90.

poupons.¹²⁹ Il semble donc que pour la première fois, un organe gouvernemental se soucie véritablement de faire progresser la recherche sur la petite enfance au Québec dans le but de l'associer à ses politiques. La recherche est alors associée directement au développement des services de garde par l'organe administratif responsable des services de garde, l'OSGE.

Au niveau canadien, on remarque que l'Étude nationale canadienne sur la garde des enfants (ENCGE) est lancée en 1983. Les recherches, effectuées par le Réseau national de recherche sur la garde des enfants (RNRGE), en collaboration avec Santé et Bien-être social Canada et avec diverses universités canadiennes, se penchent, pour les 10 années qui suivent, sur diverses questions liées aux services de garde au Canada, telles que les besoins des familles canadiennes, la qualité dans les services de garde, l'effet de ces services et les différences entre les provinces. À la tête de cette recherche, on retrouve Donna Lero, professeur en psychologie développementale au *Department of Family Relations and Applied Nutrition* de l'Université de Guelph. L'équipe des chercheurs principaux est composée d'un *Professor of Child Care at the School of Child and Youth Care* de l'Université de Victoria (Alan R. Pence), d'un professeur en science de l'éducation à l'Université de Colombie-Britannique (Hillel Goelman) et d'un professeur en *Human Ecology* à l'Université du Manitoba (Lois M. Brockman). Cette étude diffuse des informations et sert en quelque sorte de base de données pour diverses stratégies fédérales et provinciales.¹³⁰ Des rapports distincts sont également réalisés dans chaque province

¹²⁹*Ibid*, 94.

¹³⁰Canada, Statistique Canada et Santé et bien-être Canada, *Étude nationale canadienne sur la garde des enfants* (Ottawa : Statistique Canada, 1992), 7.

et territoire canadien à cette occasion, afin de rendre compte des contextes différents qui peuvent influencer sur la garde des enfants. Au Québec, on note que le groupe de recherche est présidé par la démographe de l'UDM Evelyne Lapierre-Adamcyk.¹³¹ Pour la première fois, une recherche nationale sur la garde des enfants est donc dirigée par des spécialistes de la petite enfance.

Vers une politique de la famille et de la garde de la petite enfance : les spécialistes conseillent le gouvernement

En 1983, le gouvernement fait appel à un consultant de l'École nationale d'administration publique (ENAP) qui est chargé d'élaborer des points de repère en vue d'une éventuelle politique de la petite enfance. Le gouvernement cherche alors à identifier des orientations susceptibles de servir de guide à l'implantation de services collectifs pouvant répondre de manière adéquate à l'ensemble des besoins des petits et de la société, compte tenu des connaissances sur l'enfance. Dans sa tâche, l'auteur est entre autres appuyé par la Faculté de l'éducation de l'UDM et par la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Concordia.¹³² L'auteur du document affirme qu'il est devenu impossible des traiter des services de garde sans se préoccuper du développement de l'enfant. Pour lui,

même les crèches pour très jeunes enfants, considérées il y a encore peu de temps «comme des centres à caractère presque médical et d'assistance» sont tenues maintenant pour des centres éducatifs¹³³.

¹³¹*Ibid*, 153.

¹³²Québec, Réginald Grégoire, *Points de repère en vue d'une politique de la prime enfance au Québec, (Document de travail)*.

¹³³*Ibid*, 21.

En 1984, la Collection *Études et recherches*, publiée par l'OSGE depuis 1981, doit être complétée par la *Collection Diffusion*, car l'OSGE juge que les besoins de recherche au Québec en matière de petite enfance dépassent largement les champs que peuvent couvrir ses ressources. On entend favoriser la diffusion large d'ouvrages signés par d'autres personnes que celles de l'Office.¹³⁴ Le premier volume de cette collection, qui ne compte que trois publications, est signé par deux économistes et il porte sur l'utilisation des services de garde au Québec.¹³⁵ Le second volume s'intitule : *Programme d'intégration éducative famille-garderie*.¹³⁶ Il fait état d'une recherche effectuée par une psychologue, Isabelle Falardeau, et par un professeur de psychologie de l'Université Laval, Richard Cloutier. Finalement, le troisième volume est un ouvrage collectif nommé *La garderie en bas-âge, perspectives bio-sociales sur les relations humaines pendant la jeune enfance*.¹³⁷ Les auteurs sont Teresa Blicharski, Marie Jacques, F. F. Strayer et Marcel Trudel, du Laboratoire d'ethnologie humaine de l'UQAM, de même que Peter La Frenière et Marc A. Provost, du Laboratoire de développement humain de l'UQTR.

La même année, le MAS décide de faire une consultation sur la politique familiale au Québec. À cette occasion, il publie un Livre vert intitulé *Pour les*

¹³⁴ Québec, Micheline Payette et François Vaillancourt, *L'utilisation des services de garde au Québec* (Longueuil : OSGE, 1984), ii.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ Québec, Isabelle Falardeau et Richard Cloutier, *Programme d'intégration éducative famille-garderie* (Longueuil : OSGE, 1986).

¹³⁷ Québec, F. F. Strayer, dir., *La garderie en bas-âge, perspectives bio-sociales sur les relations humaines pendant la jeune enfance* (Longueuil : OSGE, 1986).

*familles québécoises, Document de consultation sur la politique familiale.*¹³⁸ L'*Avis sur les services de garde* du CSMQ est d'ailleurs déposé à cette occasion. On remarque que le GREDEF de l'UQTR dépose aussi un mémoire à l'occasion de cette consultation. Parmi les mémoires présentés pour le Livre vert, on compte par ailleurs celui de la Corporation professionnelle des psychologues du Québec. Au sujet des garderies, cet ordre affirme l'importance de la qualité des services, et de la nécessité d'injecter davantage de fonds. On suggère, par exemple, une hausse du salaire des intervenants en garderie. Il est aussi précisé que la garderie est un milieu de dépistage très important d'enfants et de familles à risque.¹³⁹ La Corporation professionnelle des travailleurs sociaux présente également un mémoire. On y suggère la mise sur pied de services de garde universels et gratuits, de même qu'un redressement salarial pour les intervenants en garderie, de façon à «assurer l'aspect éducatif de leur rôle ¹⁴⁰.» L'Institut Vanier pour la famille, composé principalement de sociologues, présente un mémoire insistant aussi sur l'importance de la qualité des services de garde.¹⁴¹

¹³⁸Québec, Comité interministériel permanent du développement social, *Document de consultation sur la politique familiale : Pour les familles québécoises* (Québec : Comité interministériel permanent du développement social, 1984).

¹³⁹Corporation professionnelle des psychologues du Québec, *Mémoire présenté au Comité de consultation sur la politique familiale* (Québec : Corporation professionnelle des psychologues du Québec, 1985), 9.

¹⁴⁰Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec, *Mémoire de la corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec déposé au comité de la consultation sur la politique familiale* (Québec : Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec, 1985), 3.

¹⁴¹Institut Vanier pour la famille, *Submission of the Vanier Institute of the Family to the Standing Cabinet Committee on Social Development in Response to "For Québec Families"* (Québec : Institut Vanier pour la famille, 1985).

Avec ce Livre vert, on affirme qu'il est primordial pour le gouvernement de contrôler la qualité des services de garde, car ils profitent au développement intellectuel, affectif et social des enfants, et parce qu'ils ont une fonction préventive importante.¹⁴² On prétend commencer à voir ces services pour ce qu'ils sont avant tout : «une aide pour les parents et la société en général dans l'éducation globale de l'enfant et dans sa socialisation¹⁴³.» Plus loin, on ajoute que l'évolution des mentalités amène les citoyens à considérer de plus en plus les services de garde

comme un instrument collectif du développement global de l'enfant et pas seulement comme un service pour parents sur le marché du travail¹⁴⁴...

Cela montre que le gouvernement se préoccupe, du moins officiellement, du développement psychologique de l'enfant et des questions de prévention dans sa politique familiale.

Par ailleurs, c'est en 1985 que se tient le Premier colloque provincial sur la qualité de vie dans les services de garde, organisé par l'OSGE. 1 500 personnes sont alors réunies à Montréal pour échanger sur les pratiques éducatives dans les services de garde, sous le thème *Les besoins des petits sont grands*.¹⁴⁵ Quarante-deux allocutions sont présentées lors de ce colloque, pour un total d'environ 81 participants. Outre les intervenantes en milieu de garde, on remarque la présence de 6 conférenciers provenant du Laboratoire d'ethnologie humaine de l'UQAM, de 7

¹⁴²Québec, Comité interministériel permanent du développement social, *Document de consultation sur la politique familiale : Pour les familles québécoises*, 87.

¹⁴³*Ibid*, 17.

¹⁴⁴*Ibid*, 95.

¹⁴⁵Québec, Ghislaine Desjardins, *Faire garder ses enfants au Québec, une histoire toujours en marche*, 76.

psychologues ou professeurs de psychologie, de 4 orthophoniste-audiologistes, de 4 professeurs rattachés à diverses facultés de sciences de l'éducation, de 11 professeurs en technique de garde au CEGEP, d'un orthopédagogue, d'un sexologue, d'un sociologue, d'un psychoéducateur et d'un travailleur social.¹⁴⁶

Les consultations qui sont organisées en 1984 pour le Livre vert donnent lieu à la publication, en 1985, du document intitulé *Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises, Rapport de consultation sur la politique familiale*, puis d'une deuxième partie en 1986.¹⁴⁷ Tout d'abord, parmi les objectifs-clés de la première partie, on retrouve celui de «la multiplication des services de garde dans toute leur diversité, en s'assurant du contrôle de leur qualité¹⁴⁸.» On affirme que les services de garde sont un outil essentiel pour le développement de l'enfant et pour prévenir et dépister diverses difficultés, et qu'ils sont également vitaux pour permettre aux parents de concilier le travail et la famille.¹⁴⁹ On suggère d'augmenter la disponibilité de la formation en technique de garde au Québec, de permettre un «ressourcement» pour le personnel de garde et d'établir des programmes pour la formation des familles de garde. On désire également valoriser le travail des

¹⁴⁶Québec, Groupe pour l'organisation du colloque de l'OSGE, *Actes du colloque sur la qualité de vie dans les services de garde «Les besoins des petits sont grands»* (Longueuil : OSGE, 1986).

¹⁴⁷Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, *Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale. Première partie. Le Soutien collectif réclamé par les familles québécoises* (Québec : Ministère du conseil exécutif, 1985). + Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, *Rapport du Comité consultatif de la consultation sur la politique familiale. Deuxième partie. Le Soutien collectif recommandé pour les parents québécois* (Québec : Ministère du conseil exécutif, 1986).

¹⁴⁸Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, *Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale. Première partie. Le Soutien collectif réclamé par les familles québécoises*, 8.

éducatrices, augmenter leur salaire et établir un statut pour les gardiennes en milieu familial.¹⁵⁰ La deuxième partie du document aborde plus sérieusement la question de la formation du personnel des services de garde. On note premièrement que depuis l'adoption du *Règlement sur les services de garde en garderie*, un membre sur trois du personnel de garde de chaque garderie doit détenir un Diplôme d'études collégiales en technique de garderie d'enfants, un diplôme universitaires en éducation préscolaire, un diplôme en psychologie (secteur approprié), ou avoir acquis une expérience pertinente d'au moins 3 ans auprès d'enfants d'âge préscolaire dans un établissement. On prévoit qu'à partir de 1988, les personnes qui détiennent seulement de l'expérience doivent obtenir une Attestation d'études collégiales en technique de garde en garderie.¹⁵¹ Cette importance accordée à la formation du personnel de garde reflète sans doute une prise de conscience des connaissances sur le développement de l'enfant. On se trouve en fait à reconnaître que le personnel en charge de la petite enfance doit acquérir des connaissances «scientifiques» quant aux premières années de la vie.

Un important rapport canadien sur la garde des enfants, le *Rapport Cooke*, ou *Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants*, commandé par le Ministre responsable de la condition féminine, est déposé en 1986. Le groupe, composé d'une sociologue, d'une pédagogue, d'un avocat et d'une économiste, a pour mandat d'examiner les besoins de la population canadienne en matière de services de garde

¹⁴⁹*Ibid*, 131.

¹⁵⁰*Ibid*, 135-137.

¹⁵¹Québec, Comité de la consultation sur la politique familiale, *Rapport du Comité consultatif de la consultation sur la politique familiale. Deuxième partie. Le Soutien collectif recommandé pour les parents québécois*, 109.

d'enfants et de congés parentaux. Le groupe traite surtout de l'importance de la qualité en garderie.¹⁵² Parmi les nombreuses suggestions, le Groupe propose au gouvernement de financer la création, dans les universités canadiennes, de chaires spéciales sur le développement de l'enfant et sur la politique familiale. On propose la création minimale d'une chaire par Province.¹⁵³

D'autres rapports et avis viennent aussi conseiller le gouvernement quant à une éventuelle politique familiale. Un de ceux-ci semble particulièrement important en ce qui touche aux liens entre les services de garde et les connaissances sur l'enfance, puisqu'il est dirigé par une spécialiste de la petite enfance, la psychopédagogue Raquel Betsalel-Presser. Il s'agit du *Rapport du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance*, présenté en 1987 à la Ministre déléguée à la condition féminine du Québec.¹⁵⁴ Ce comité a pour mandat d'évaluer l'organisation, le développement, le fonctionnement et le financement du système des services de garde, ainsi que d'énoncer les orientations qui doivent sous-tendre le système. Le Comité précise d'abord qu'il faut s'attarder à la définition réelle de critères de qualité, puisque la fréquentation des garderies se généralise de plus en

¹⁵²Le groupe définit de la façon suivante la notion de qualité en garderie : «Les soins à l'enfance de qualité sont dispensés par des personnes averties, dévouées et sensibles, dans un milieu qui soutient les efforts déployés pour fournir un environnement optimal, favorisant le bien-être, le développement et les aptitudes de l'enfant. De tels soins tiennent compte du fait que les parents ont besoin de disposer de services de soins à l'enfance qui viennent appuyer et renforcer les efforts qu'ils déploient pour élever leurs enfants, en offrant un contexte de communication efficace et instructif de respect mutuel.» Canada, Ministère de la Condition féminine, *Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants* (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1986).

¹⁵³*Ibid*, 438.

plus, et souvent pour de longues périodes de la journée. Le Comité appuie la mise sur pied de critères de qualité objectifs, tel que la formation du personnel, en laissant aux garderies la responsabilité d'élaborer les programmes éducatifs en fonction des suggestions de l'OSGE.¹⁵⁵

Dans un contexte où les services de garde prennent de plus en plus de place, le gouvernement juge qu'il est temps de faire le point sur la qualité. Pour ce faire, on doit d'abord tenter de définir clairement le concept de qualité. Un document intitulé *La qualité en garderie : réflexion sur le concept de qualité en garderie et considération de la qualité dans le contexte des garderies québécoises*, publié en 1987, tente de rencontrer cet objectif. Le papier précise d'abord que l'on peut aborder la qualité en garderie du point de vue des besoins des parents au travail, dans une gamme plus large de services à la famille, ou du point de vue du développement de l'enfant. On favorise cette dernière vision pour étudier le concept de qualité puisque la garderie, tout en assurant un support aux parents et à la famille, est avant tout un milieu de vie pour l'enfant en développement.¹⁵⁶ L'étude réfère entre autres aux travaux de Urie Bronfenbrenner (*The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design*), qui insistent sur l'importance de ne pas se limiter seulement au contexte de la garderie pour définir la qualité.¹⁵⁷ Pour

¹⁵⁴Québec, Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance, *Rapport du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance* (Québec : Ministère du Conseil exécutif, 1987).

¹⁵⁵*Ibid*, 12.

¹⁵⁶Québec, Carole Lavoie, *La qualité en garderie : réflexion sur le concept de qualité en garderie et considération de la qualité dans le contexte des garderies québécoises*, *Document de travail* (Québec : Secrétariat du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance, 1987), 8-9.

¹⁵⁷*Ibid*, 11.

faire ressortir les critères de base de la qualité, on fait également état de l'importante étude longitudinale américaine *National Day Care Study*. Au niveau québécois, des travaux réalisés entre autres par des chercheurs comme Raquel Betsalel-Presser (psychoéducation), Richard Cloutier (psychologie), Isabelle Falardeau (psychologie), Claudette Pitre-Robin (éducation), Marc Provost (psychologie) et Louise Marcil-Lacoste (philosophie) sont cités. La grandeur du groupe, le ratio entre les enfants et les éducatrices, et la formation des éducatrices sont désignés comme les critères de qualité les plus importants. En fait, dans le contexte des garderies québécoises, les critères de qualité identifiés touchent à l'aménagement physique de la garderie, à la santé des enfants, au climat affectif (lien entre les éducatrices et les enfants), au ratio entre le personnel et les enfants, à la grandeur du groupe, à la contribution spécifique de l'éducatrice, au développement global de l'enfant, au programme pédagogique, au support accordé aux éducatrices, à leur formation, à leur ressourcement, à leur perfectionnement et aux relations entre les parents et les éducatrices.¹⁵⁸

La nouvelle politique familiale de 1987, qui se concrétise notamment avec les 3 plans d'action en matière de politique familiale (1988-1992-1995), affirme la volonté étatique de soutenir les familles québécoises. Au niveau de la garde d'enfants, on affirme alors que l'État doit appuyer les parents, mais que ceux-ci demeurent les «premiers responsables de la prise en charge des enfants et du milieu familial¹⁵⁹.» Par ailleurs, le document mentionne l'importance à accorder à «la

¹⁵⁸*Id.*

¹⁵⁹*Ibid*, 32.

recherche et à la coopération sur le développement de la famille et sur des politiques familiales¹⁶⁰.»

Au Québec, l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail et l'élection du PQ mènent à une véritable implication étatique au niveau des services de garde, notamment avec la création de l'OSGE. Cette instance s'allie, dès sa formation, au milieu de la recherche. À la même époque, des approches «écologiques» ou «globales» du développement de l'enfant, popularisées au Québec par certains chercheurs, gagnent en importance. On constate que par la suite, il est de plus en plus question, dans les divers documents gouvernementaux, de l'importance de la qualité des services et du développement global de l'enfant, même si ce «discours» ne se traduit pas nécessairement par des politiques concrètes.

Un rôle officiel de «prévention» pour les services de garde à l'enfance

Le gouvernement émet son *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance* en 1988, dans le but de renforcer les dispositions de la *Loi sur les services de garde à l'enfance*.¹⁶¹ Auparavant, divers mémoires consultatifs ont été déposés à la Commission des affaires sociales. Parmi les spécialistes de la petite enfance qui déposent des mémoires, on remarque les noms de Raquel Betsalel-Presser, professeur au Département de sciences de l'éducation de l'UDM et directrice du

¹⁶⁰Québec, Ministère des affaires sociales, *La politique familiale, Énoncé des orientations et de la dynamique administrative* (Québec : Ministère des affaires sociales, 1987),11.

Groupe de recherche sur la petite enfance, de Micheline Lalonde-Graton, professeur au Certificat en éducation en milieu de garde de l'UQAM et sociologue, et de Richard Cloutier, professeur de psychologie à l'Université Laval.¹⁶² La politique de 1988 réaffirme le rôle éducatif et préventif des services de garde, qui n'assument pas qu'une simple fonction de «gardiennage».¹⁶³ En fait, on met maintenant sur le même pied d'égalité les deux fonctions des services de garde, soit la réponse aux besoins des parents et l'offre d'un milieu favorable au développement des enfants. On précise que pour atteindre ce deuxième objectif, les services de garde ont entre autres l'obligation de se doter d'un programme éducatif (élaboré par eux-mêmes) et de se conformer à la règle de l'article 9 de la *Loi sur les Services de garde*, pleinement en vigueur depuis 1988, qui précise qu'un éducateur sur trois doit avoir la formation requise. On note en effet qu'en 1987, seulement 65% des garderies sont conformes à cette exigence. On affirme la nécessité de fournir aux garderies un budget pour qu'elles offrent à leur personnel des plans de formation et de perfectionnement.¹⁶⁴

En réponse à cet *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance*, le CSF dépose un mémoire à la Commission parlementaire des affaires sociales.¹⁶⁵ On insiste évidemment sur l'importance des services de garde en tant qu'outil pour

¹⁶¹ Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : pour un meilleur équilibre, Document d'orientation* (Québec : Ministère du Conseil exécutif, 1988).

¹⁶² *Ibid*, 3.

¹⁶³ Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : pour un meilleur équilibre, Document d'orientation*, 44.

¹⁶⁴ *Ibid*, 45.

¹⁶⁵ Québec, Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission parlementaire des affaires sociales sur l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : Pour un meilleur équilibre* (Québec : Ministère du Conseil exécutif, 1988).

permettre aux femmes de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales, et également comme moyen de fournir un emploi à des milliers de femmes. On affirme qu'il s'avère essentiel d'assurer aux jeunes enfants un environnement favorable à leur développement et à leur épanouissement, et qu'il faut pour cela raffermir les normes, spécialement pour les garderies à but lucratif où les plaintes sont nombreuses.¹⁶⁶ De même, on demande à ce que le ratio d'enfants par éducateur soit baissé, à l'instar des autres provinces qui sont plus sévères à ce sujet. On suggère une formation plus uniformisée au niveau des différents services de garde et une hausse du nombre de visites d'inspection auprès des garderies.¹⁶⁷

En 1989, suite à l'énoncé de la politique familiale de 1987, le *Premier plan d'action du gouvernement en matière de politique familiale* est rendu public.¹⁶⁸ Le chapitre 3 de ce document est exclusivement consacré aux services de garde. On réaffirme le rôle préventif des services de garde en disant que

Les services de garde peuvent également jouer un rôle primordial de prévention des difficultés d'adaptation et d'apprentissage, notamment auprès des enfants issus de familles dites «à risques», ainsi que de dépistage et d'aide en matière de santé, de violence et d'inceste¹⁶⁹.

Le plan prévoit aussi la création de 60 000 places en garderies au cours des prochaines années et la distribution de subventions spécifiques pour améliorer la

¹⁶⁶*Ibid*, 65.

¹⁶⁷*Ibid*, 225-28.

¹⁶⁸Québec, Secrétariat à la famille, *Familles en tête. Premier plan d'action en matière de politique familiale, 1989-1991* (Québec : Secrétariat à la famille, 1989).

¹⁶⁹*Ibid*, 29.

formation et le perfectionnement du personnel.¹⁷⁰ Le document précise aussi que le gouvernement veut

accorder une attention spéciale à la recherche sur la famille dans le cadre des programmes existants de subventions à la recherche, car il importe, pour mieux arrimer nos politiques et nos programmes à la complexité de la situation familiale d'aujourd'hui, d'approfondir nos connaissances sur la famille et d'affecter des ressources additionnelles à la recherche¹⁷¹.

On remarque que le Conseil de développement de la recherche sur la famille au Québec (CDRFQ) est créé en 1989, à titre de «regroupement scientifique et communautaire pour la recherche sur la famille¹⁷².» On veut alors faire connaître les résultats de recherches sur la famille aux divers intervenants du milieu et favoriser les échanges de recherche. Une partie des projets de recherche du CDRFQ touche à la compréhension de l'action préventive auprès des familles. Le Conseil, qui s'associe plus tard au MFE, est alors entre autres composé de spécialistes en sciences de l'éducation, en travail social, en psychologie, en psychiatrie, en sciences infirmières et en droit.¹⁷³

Un document soumis au MEQ par le Conseil supérieur de l'éducation, en 1989, peut être particulièrement significatif pour rendre compte du souci d'éducation et de développement de l'enfance qui existe au gouvernement à l'époque. Avec le document *Pour une approche éducative des besoins des jeunes enfants*, le Conseil se

¹⁷⁰*Ibid*, 30.

¹⁷¹*Ibid*, 53.

¹⁷²UQTR, Conseil de développement de la recherche sur la famille au Québec, «Présentation», *Site de l'UQTR*, 2001, [Enligne], <http://www.uqtr.quebec.ca/cdrfq/presentation.html> (Page consultée le 28/08/01).

¹⁷³*Id.*

penche sur le cas des «tous jeunes enfants» n'ayant pas l'âge de fréquenter l'école ou les services d'éducation préscolaire. Le Conseil affirme alors que

dans des perspectives diverses, mais inextricablement reliées les unes aux autres, les jeunes enfants sont au coeur d'un vaste débat social dont les éléments s'affirment de plus en plus nettement. Évolution de la famille, condition féminine, dénatalité, survivance nationale, services de garde : c'est autour de ces coordonnées que s'explicitent et se cristallisent actuellement les discussions et les prises de position¹⁷⁴.

Avec cet avis, le Conseil veut attirer l'attention sur les besoins proprement éducatifs des jeunes enfants. On définit la petite enfance en tant que période où tout se joue et où se prend les «décisions» personnelles les plus déterminantes. Le Conseil croit que la petite enfance est, dans son «essence même», une grande aventure d'éducation et il fait un «plaidoyer pour une prise en compte des besoins proprement éducatifs des jeunes enfants¹⁷⁵.» Plus loin, en rendant compte des institutions sociales liées à la petite enfance, le Conseil fait remarquer que, depuis les années 1970, certaines universités et établissements du réseau de la santé contribuent activement à véhiculer le concept de stimulation précoce du développement des jeunes enfants, et que ce concept, d'abord dirigé vers les enfants en difficulté, s'est maintenant étendu à l'ensemble des jeunes enfants et qu'il inspire de nombreuses approches éducatives.¹⁷⁶

Afin de rédiger cet avis, le Conseil rencontre entre autres 2 professeurs de CEGEP en technique d'éducation en services de garde, un professeur de psychopédagogie,

¹⁷⁴Québec, Conseil supérieur de l'éducation, *Pour une approche éducative des besoins des jeunes enfants, Avis au ministère de l'éducation* (Québec : Conseil supérieur de l'éducation, 1989), 1.

¹⁷⁵*Id.*

¹⁷⁶*Ibid*, 35.

quatre professeurs en sciences de l'éducation et un pédiatre, de même que madame Ercilia Palacio-Paquin, alors directrice du GREDEF, et que M. Jeffrey L. Derensky, du *Department of Educational and Counselling Psychology* de l'Université McGill.¹⁷⁷

Donc, l'arrivée de nouvelles propositions de recherche, au début des années 1980, qui permettent pour la première fois de lier les interventions étatiques au bien-être et à l'avenir des enfants, alliée à des circonstances sociales et économiques, qui provoquent une intervention importante du gouvernement au niveau des services de garde, amènent une collaboration de plus en plus importante entre les spécialistes de la petite enfance et le gouvernement. L'OSGE, par exemple, s'associe, dès sa formation, au milieu québécois de la recherche sur la petite enfance. Il est possible de retrouver l'influence de la recherche et de la collaboration des spécialistes avec l'État dans les préoccupations exprimées quant à la qualité des services, qui gagnent en importance tout au long des années 1980 dans le discours gouvernemental, et dans la politique des services de garde de 1988 qui affirme le rôle officiel de prévention des garderies.

¹⁷⁷*Ibid*, annexe : liste des personnes et organismes consultés.

Chapitre III : Un investissement vers la petite enfance

Au cours des années 1990, on développe une politique de la famille et de l'enfance en se référant aux recherches sur la petite enfance. On commence à traiter de façon explicite «d'investissement» vers les tous-petits. En 1997, *Les enfants au coeur de nos choix* représente une intégration des savoirs sur la petite enfance à une politique d'envergure.

La publication du rapport *Un Québec fou de ses enfants*, en 1991, marque un tournant au niveau des politiques de l'enfance au Québec. Le Groupe a pour mandat de prévenir l'apparition de problèmes graves chez les jeunes. Il propose des solutions dirigées vers les jeunes enfants, vers les enfants âgés de 5 à 11 ans et vers les jeunes dont l'âge varie entre 12 à 17 ans. Au niveau des jeunes enfants, le Groupe demande

d'intensifier le soutien aux jeunes parents avant la naissance et plusieurs mois après, de convaincre les pères de l'importance de leur présence et de leur implication auprès des tout-petits. Nous pensons que l'on peut prévenir la délinquance et l'abandon scolaire et que l'on doit préparer la réussite scolaire et l'intégration sociale des enfants dès le plus jeune âge. Nous proposons à cet effet de créer des programmes de stimulation infantile pour les enfants de 2 à 4 ans accompagnés de leurs parents¹⁷⁸.

Le Groupe affirme qu'une volonté politique ferme d'investir davantage de ressources dans les approches et les mesures préventives est garante d'une société en meilleure «santé». Il faut promouvoir les enfants, investir et donner une direction

¹⁷⁸ Québec, Groupe de travail pour les jeunes, *Un Québec fou de ses enfants : rapport du Groupe de travail pour les jeunes* (Québec : Ministère de la santé et des services sociaux, 1991), 11.

claire à tous ceux qui interviennent auprès des jeunes. On réfère, par exemple, au *High/Scope Perry Preschool Project* qui démontre qu'un dollar investi en prévention peut faire épargner plus tard de 3 à 7\$.¹⁷⁹ Diverses recommandations sont formulées, comme celle

d'offrir aux enfants de 2 à 4 ans des lieux et des programmes favorisant leur développement cognitif, affectif et social et les préparant à leur intégration sociale¹⁸⁰.

On précise également que l'intervention rigoureuse et massive dans les milieux des tout-petits doit primer sur les autres interventions dans leur ordre d'application, car les 5 premières années de la vie, «si elles ne déterminent pas complètement le parcours du développement des enfants, n'en sont pas moins une période cruciale à leur évolution¹⁸¹.»

Le Rapport, rédigé par le Groupe de travail pour les jeunes et dirigé par le psychologue Camil Bouchard, est le fruit de diverses circonstances. Peu de temps avant la publication d'un Livre blanc sur la réforme de la santé et des services sociaux, le MAS constate que le document n'aborde pas la question des jeunes. On décide donc, en dernier recours, de faire quelques suggestions pour contrer les problèmes vécus par de nombreux jeunes, ce qui résulte entre autres à la proposition de la création d'un groupe de travail pour les jeunes en difficulté. Ce groupe est créé suite à la publication de la réforme.¹⁸² Le groupe, composé entre autres de deux psychoéducateurs, d'un pédopsychiatre, d'un travailleur social, d'une sexologue et

¹⁷⁹ *Ibid*, 21.

¹⁸⁰ *Ibid*, 95.

¹⁸¹ *Ibid*, 164.

¹⁸² Québec, Ministère des affaires sociales, *Une réforme axée sur le citoyen*

de gens travaillant dans le milieu des services sociaux, décide toutefois de réorienter son mandat en ne s'attardant pas seulement aux jeunes en difficulté, mais plutôt à tous les jeunes, qu'ils rencontrent ou non des obstacles et des problèmes, et à la question de la prévention de ces éventuelles difficultés.¹⁸³

Le document vient en quelque sorte officialiser et faire un compte-rendu des connaissances des spécialistes quant au développement de la petite enfance. Les recherches effectuées pendant les années 1980 sur le rôle préventif des services de garde à l'enfance, et plus largement sur l'importance à accorder aux premières années de la vie, sont mises en forme dans une sorte de «plan d'action» étatique pour les années à venir. Pour résumer, les approches globales, intégratives et écologiques, développées surtout dans les années 1980, permettent l'émergence de consensus autour de certaines dimensions de la vie familiale et des services à la famille, ces consensus se révélant extrêmement fertiles dans le cadre de la rédaction d'un rapport public comme *Un Québec fou de ses enfants*.¹⁸⁴ Pour la rédaction du Rapport, la richesse des recherches sur la famille est très précieuse. En effet, une abondance de littérature est disponible à l'époque, en Amérique du Nord, sur le développement des enfants, sur la famille et ses environnements, sur les pratiques parentales, sur l'épidémiologie et sur les états de détresse vécus par les enfants et les jeunes. Selon Camil Bouchard, l'adaptation progressive, dans les années 1960,

(Québec : MAS, 1990), 27-30.

¹⁸³ Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM, (29/06/01).

¹⁸⁴ Camil Bouchard, «La contribution de la recherche à la rédaction d'*Un Québec fou de ses enfants* : une importance relative et menacée !» dans Gilles Pronovost, dir., *Actes du 2^e Symposium québécois de recherche sur la famille au Québec, Comprendre la famille* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 1994), 403-404.

de la recherche sur l'enfance à la complexité de la vie familiale, de même que la prise en compte de variables exogènes à la vie familiale dans le développement de l'enfant, permettent aux chercheurs québécois de contribuer plus directement, surtout dans les années 1990, à la définition des programmes et de politiques sociales qui affectent l'environnement des familles.¹⁸⁵

Camil Bouchard fait aussi remarquer, en 1994, que le regard plus global porté depuis quelques temps par les chercheurs sur le développement des enfants, notamment grâce à plus d'interdisciplinarité, permet d'en arriver à détecter la présence de facteurs causals communs à une variété de manifestations de détresse retrouvées chez les enfants, et donc à proposer des actions préventives plus larges et moins axées sur des problèmes spécifiques.

Les échanges nombreux et fertiles entre les milieux de recherche et les milieux d'intervention permettent aussi à la recherche sur la famille et l'enfance de gagner en validité. Les

nouveaux paradigmes de recherche-action, de mise en commun de savoir et de l'appropriation de leurs compétences par tous les acteurs du questionnement sur la famille¹⁸⁶.

sont un atout important de la recherche sur le fonctionnement de la famille. Les développements de la recherche permettent de dépasser largement le niveau descriptif et de

donner naissance à des modèles explicatifs complexes, mais

¹⁸⁵ *Ibid*, 402.

¹⁸⁶ *Ibid*, 403.

crédibles, accessibles et traduisibles dans des scénarios d'intervention qui à leur tour permettent la vérification de la validité conceptuelle des modèles¹⁸⁷.

On note que les études au niveau de la neuro-psychologie du développement du cerveau de l'enfant, entre 0 et 1 ans, sont, selon Camil Bouchard, presque totalement étrangères à la réflexion québécoise sur la petite enfance. Ces recherches prennent beaucoup d'importance, notamment chez les anglophones, pour référer à une assise scientifique relative à l'importance d'intervenir très tôt dans la vie des enfants, mais elles sont demeurées presque totalement inconnues au Québec jusqu'à aujourd'hui.¹⁸⁸

Cet important rapport a un impact significatif, en ce qu'il vient résumer, à un niveau «officiel», les connaissances sur la petite enfance et proposer à l'État des interventions concrètes à partir de ce savoir. Tout au long des années 1990, on réfère à ce rapport dans les documents officiels qui traitent de la famille et de la petite enfance.

Vers une politique de la petite enfance qui intègre les «savoirs»

Au niveau canadien, le gouvernement conservateur adopte un *Plan national pour les enfants* à l'occasion du *Sommet mondial pour les enfants* de 1990. Les chefs de 71 pays sont alors réunis pour trouver ensemble «les moyens d'assurer un

¹⁸⁷ *Id.*

¹⁸⁸ Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

meilleur avenir aux enfants¹⁸⁹.» Les participants rédigent la *Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement des enfants* et un *Plan d'action* pour améliorer la situation des enfants dans le monde. Lors du discours du Trône de mai 1991, le gouvernement du Canada réitère son engagement quant à la préparation d'un plan d'action pour les enfants canadiens. On affirme que «la société canadienne profitera à long terme d'avoir investi dans le bien-être des enfants¹⁹⁰.» Ce plan est officiellement publié en 1992. On y fait entre autres remarquer que les provinces sont invitées à élaborer des plans d'action en faveur des enfants et que le Québec va dans cette direction avec la rédaction du rapport *Un Québec fou de ses enfants*.¹⁹¹

Dans la foulée de la publication du *Plan d'action canadien pour les enfants Grandir ensemble*, le gouvernement canadien appuie aussi la mise sur pied de *L'enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* (ELNEJ). Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Statistique Canada sont chargés de la mise au point de l'enquête. L'objectif premier de cette vaste recherche est de constituer une

base de données nationales sur les caractéristiques et l'expérience de vie des enfants canadiens à mesure qu'ils grandissent, de leur plus jeune âge jusqu'à l'âge adulte¹⁹².

¹⁸⁹ Canada, Santé et bien-être social Canada, *Grandir ensemble : plan d'action canadien pour les enfants* (Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services, 1992), 1.

¹⁹⁰ *Ibid*, 45.

¹⁹¹ *Ibid*, 31.

¹⁹² Canada, Développement des ressources humaines Canada, «L'enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes», *Site de Développement des ressources humaines Canada*, 2001, [En ligne], http://www.hrhc-drhc.qc.ca/arb/.../news-nouvelle/avril95_f.shtml (Page consultée le 22/08/01).

On juge que les données recueillies peuvent permettre aux responsables gouvernementaux et aux chercheurs de mieux comprendre l'incidence de divers facteurs sur le développement des enfants, en vue de soutenir la formulation de politiques publiques et de stratégies efficaces pour améliorer l'avenir des enfants.¹⁹³

On veut identifier ce qui fonctionne le mieux pour «optimiser les investissements» du gouvernement. On désire recueillir des données très diverses, tant au niveau du développement de l'enfant qu'au sujet des caractéristiques de sa famille et de son environnement. La DRHC prévoit réaliser diverses recherches à partir des résultats obtenus, mais aussi collaborer avec des chercheurs canadiens de tout premier plan.¹⁹⁴

Le Deuxième plan d'action en matière de politique familiale québécoise, qui fait suite à la nouvelle politique familiale de 1987, est publié en 1992.¹⁹⁵ La première orientation majeure du deuxième plan est de «privilégier la prévention». Pour atteindre cet objectif, le gouvernement prévoit la mise sur pied d'une politique de périnatalité et des interventions plus poussées au niveau de la violence familiale, de l'adoption ou lors des ruptures d'union.¹⁹⁶ On désire aussi promouvoir auprès des instances publiques les garderies comme lieux privilégiés pour rejoindre les plus jeunes enfants sur le plan de l'intervention précoce et du dépistage de problèmes. On prévoit diffuser chez les propriétaires de garderies des chroniques, écrites par

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ *Id.*

¹⁹⁵ Québec, Secrétariat à la politique famille, *Famille en tête. Deuxième plan d'Action en matière de politique familiale, 1992-94* (Québec : Secrétariat à la famille, 1992).

¹⁹⁶ *Ibid*, 16.

des spécialistes, relativement au dépistage de problèmes chez les petits. La seconde orientation veut «favoriser la conciliation entre la famille et le travail», alors que la troisième porte sur le soutien financier à accorder aux familles¹⁹⁷ Avec ce Plan, le gouvernement accorde aussi une place importante au développement de la recherche sur la famille, en affirmant que les récentes transformations des comportements familiaux rendent nécessaire l'approfondissement des connaissances sur la famille. Le document rappelle

qu'en vue d'encourager la recherche sur ce thème, des interventions ont été faites auprès des fonds de recherche, des universités et des ministères pour les amener à donner une priorité la recherche sur la famille¹⁹⁸.

On spécifie aussi que la famille était «devenue un thème prioritaire dans le cadre des subventions accordées par le CQRS¹⁹⁹ .»

L'OSGE organise un colloque sur les services de garde à l'enfance intitulé *Nos enfants, c'est sérieux!* en cette même année 1992. Environ 90 communications y sont présentées. Les principaux thèmes abordés lors de ce colloque touchent aux relations entre les services de garde et le reste de la société (municipalités, entreprises, services sociaux, financement...), à la qualité des services, à la formation des éducatrices, au développement de l'enfant, à la pédagogie, à la prévention, à l'alimentation, à la santé, à la sécurité, à la multiethnicité et à la

¹⁹⁷ *Ibid*, 7-11.

¹⁹⁸ *Ibid*, 19.

¹⁹⁹ *Id.*

gestion des services.²⁰⁰ On remarque entre autres la présence, parmi les conférenciers, de 8 psychologues, professeurs ou chercheurs en psychologie, de 12 professeurs ou chercheurs provenant de départements de science de l'éducation, de 23 professeurs en technique de services de garde au CEGEP, de 3 psychopédagogues, de 4 médecins, d'un démographe, de 3 membres du Centre de recherche sur les services communautaires de l'Université Laval, de 3 chercheurs du Groupe interuniversitaire de recherche en petite enfance, d'un psychomotricien, de 3 membres du Centre interdisciplinaire de recherche sur l'apprentissage et le développement en éducation, d'un pédagogue-holistique, d'un sexologue et de 3 travailleurs sociaux.²⁰¹

En 1994, un Comité interministériel sur la petite enfance, composé de membres du MEQ, du MAS, du Ministère de la Sécurité du revenu, de l'OSGE, de l'Office des personnes handicapées du Québec et du Secrétariat à la famille, publie un *Projet de politique sur les services à la petite enfance*. On remarque que le projet fait largement référence au rapport *Un Québec fou de ses enfants*. Le groupe spécifie d'abord que la politique qu'il propose constitue un véritable projet de société. Les jeunes enfants ont un droit inaliénable à la satisfaction de leurs besoins. À long terme, on croit que la société ne peut que retirer des avantages considérables d'un investissement important dans la prévention chez les tout-petits. La petite enfance est présentée comme «le premier objet de solidarité sociale²⁰².» On affirme

²⁰⁰ Québec, Comité organisateur d'événements pour les services de garde, *Actes du colloque québécois sur les services de garde «Nos enfants, c'est sérieux !»* (Longueuil : OSGE, 1992).

²⁰¹ *Id.*

²⁰² Québec, Jacques Hamel, *Rien n'est grand comme les petits. Sommaire* (Québec :

que l'importance cruciale des premières années de la vie de l'enfant est maintenant reconnue. L'expression «tout se joue avant 6 ans» n'est plus, selon les auteurs, une simple thèse mais une évidence. Les recherches et les études qui démontrent l'importance d'un bon départ dans la vie ont, selon le groupe, validé l'expression.²⁰³ Le développement et la stimulation de ces enfants sont des moyens de prévention des plus efficaces contre l'apparition ultérieure de problèmes. On suggère donc la création d'une politique globale de la petite enfance qui veille au développement physique, affectif, intellectuel et social des enfants. Dans cette optique, le groupe spécifie que d'éventuels services à la petite enfance doivent être continus, complémentaires et bien adaptés aux différents stades de développement des enfants.²⁰⁴ Donc, dès les débuts de la mise en place d'une politique de la petite enfance au Québec, le gouvernement reconnaît l'importance des premières années de la vie pour la santé future de la société. On réfère au rapport *Un Québec fou de ses enfants*, qui représente une sorte de compte-rendu des connaissances sur l'enfant et qui plaide en faveur d'une approche préventive, pour faire valoir l'importance de politiques publiques à l'enfance.

1995 marque l'*Année internationale de la famille* et l'adoption d'un troisième plan d'action en matière de politique familiale au Québec, pour les années 1995-97.²⁰⁵ On note que pour la première fois, un «plan d'action en matière de politique familiale» est adopté par des organismes privés et publics qui travaillent avec le

Direction des communications, Ministère du Conseil exécutif : Secrétariat à la famille, 1994), 1-2.

²⁰³ *Ibid.*, 1.

²⁰⁴ *Ibid.*, 3.

²⁰⁵ Québec, Secrétariat à la famille, *Famille en tête 1995-1997. Plan d'action des*

gouvernement. Il constitue, selon les termes du gouvernement, «un pacte social en faveur des familles²⁰⁶.» Avec ce document, intitulé *Choix et Soutien : telles sont les exigences des familles québécoises au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance*, le Conseil recommande au gouvernement de se doter d'une politique de la petite enfance poursuivant les objectifs de la politique familiale en vigueur, d'impliquer les parents et de les écouter, de les soutenir financièrement, d'assurer la diversité des services et de soutenir aussi les parents qui choisissent de rester à la maison pour s'occuper des enfants.²⁰⁷

Dans cet esprit de prévention et de soutien financier, on note que des membres du Comité externe chargé de proposer une réforme de la sécurité du revenu abordent la question de la petite enfance dans un rapport déposé à la Ministre de l'emploi et de la solidarité, en mars 1996.²⁰⁸ Le PQ, élu en 1995, entend réformer le système d'assistance sociale et il demande à ce groupe d'experts, dont fait partie Camil Bouchard, de faire des propositions.²⁰⁹ Comme première suggestion, le Comité propose la création d'une allocation des enfants, intégrée à la fiscalité et incorporant la majorité des mesures de support financier. Le Comité affirme qu'une stratégie pour diminuer le taux des inscriptions à l'aide sociale

partenaires en matière familiale (Québec : Secrétariat à la famille, 1995).

²⁰⁶ *Ibid*, 19.

²⁰⁷ Québec, Conseil de la famille, *Choix et soutien-telles sont les exigences des familles au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance* (Québec : Conseil de la famille, 1996), 29-32.

²⁰⁸ Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part : rapport des trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu* (Montréal : Comité externe des trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, 1996).

²⁰⁹ Jane Jenson, *Against the Current. Child Care and Family Policy in Quebec*, Prepared for Rianne Mahon et Sonya Michels (eds), Gender and Welfare State

repose sur la prévention, ce qui implique entre autres de rendre plus accessibles aux tout-petits les garderies.²¹⁰ Les suggestions pour prévenir la pauvreté font aussi référence à la recherche, qui démontre «clairement les avantages que tirent les enfants de milieux défavorisés de la fréquentation assidue et intensive de programmes de stimulation offerts en bas âge», surtout avec les services de garde.²¹¹

On constate donc que la «consolidation» de la recherche sur l'enfance au cours des années 1990, dont le Rapport *Un Québec fou de ses enfants* est un exemple, semble avoir influencée les politiques publiques, ou du moins le discours gouvernemental qui traite de plus en plus de prévention et d'investissement vers l'enfant.

L'enfant et l'avenir du Québec

C'est en 1997 que le gouvernement péquiste lance sa nouvelle politique familiale, largement basée sur les services de garde à l'enfance, qui exprime le

parti pris du Québec à l'égard des enfants, de leur développement, de leur réussite et de leur contribution future à nos institutions et à notre collectivité²¹²...

Avec cette politique, on peut affirmer que l'on se préoccupe vraiment de la petite

Restructuring : Through the Lens of Child Care (NY : Routledge, forthcoming), 10.

²¹⁰ Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part : rapport des trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu*, III.

²¹¹ *Ibid.*, 132.

²¹² Québec, Comité de priorités, Ministère de la sécurité du revenu, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix* (Québec :

enfance dans les politiques québécoises comme d'une population dont il faut assurer le développement et non pas simplement la garde. Cette nouvelle politique, bien que récente, est cruciale dans l'émergence au Québec d'une pensée spécifique à l'égard d'un groupe nommé «petite enfance».²¹³ Avec elle, les services de garde sont véritablement passés d'une vision socio-sanitaire de l'enfant à une vision socio-éducative. On peut également affirmer que cette politique reflète une intégration importante de la recherche, des «revendications» et des découvertes des spécialistes en petite enfance.²¹⁴

Parmi les 3 objectifs de la politique, on retrouve le désir de favoriser la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, celui de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances et celui d'assurer un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faibles revenus.²¹⁵ Les services de garde font alors le lien entre les priorités économiques et les priorités sociales du gouvernement. La politique vise également à vaincre le travail au noir, très présent dans les services de garde, et à donner aux mères bénéficiant d'aide sociale la possibilité de réintégrer le marché du travail ou de parfaire leur formation. On veut aussi prévenir le phénomène du décrochage scolaire qui prend de plus en plus d'ampleur au Québec.²¹⁶

Les Publications du Québec, 1997), VII.

²¹³ Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

²¹⁴ Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01) + Entrevue avec Richard Cloutier, Université Laval (14/06/01).

²¹⁵ Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part : rapport des trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu*, VII.

²¹⁶ Entrevue avec Camil Bouchard, UQAM (29/06/01).

La politique de 1997 affirme la priorité accordée par le gouvernement à la famille en créant un MFE, qui regroupe l'OSGE et le Secrétariat à la famille.²¹⁷ La création du Ministère est entre autres justifiée par la référence aux querelles entre les garderies et le milieu scolaire pour s'approprier diverses responsabilités. Mme Marois, en charge de la politique familiale, se réfère alors au Conseil supérieur de l'éducation, qui recommandait la création d'un nouvel organisme indépendant des écoles et des garderies.²¹⁸ Le MFE se voit confier la mission suivante à l'égard de l'enfance :

le Ministère doit établir les objectifs favorisant l'épanouissement des enfants et favoriser la participation de chacun des parents au projet éducatif de son enfant²¹⁹.

Avec la politique familiale, on affirme aussi que les effets bénéfiques des programmes de stimulation précoce ne sont plus à démontrer.²²⁰ Dans cet esprit, le gouvernement annonce la mise sur pied de CPE. Avec la création des CPE, un pas important est franchi au niveau de l'identification de la petite enfance comme population bénéficiaire directe des politiques publiques. Le terme «Centre de la petite enfance» en lui-même ne fait plus référence à une fonction de garde des

²¹⁷ Jane Jenson, *Against the Current. Child Care and Family Policy in Quebec*, Prepared for Rianne Mahon et Sonya Michels (eds), *Gender and Welfare State Restructuring : Through the Lens of Child Care* (NY : Routledge, forthcoming), 4.

²¹⁸ Québec, Assemblée nationale, «Conférence de presse de Madame Pauline Marois, Ministre de l'éducation, Politique familiale», *Site de l'Assemblée nationale, Conférence de presse, le 15 mai 1997*, 2001, [En ligne], <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/conf-presse/970515pm.htm> (Page consultée le 07/05/01).

²¹⁹ Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *Rapport annuel 1997-1998* (Québec : Ministère de la famille et de l'enfance, 1998), 12.

²²⁰ Québec, Assemblée nationale, «Conférence de presse de Madame Pauline Marois, Ministre de l'éducation, Politique familiale».

enfants mais renvoie plutôt directement aux petits.²²¹ Les CPE «constituent de plus un cadre propice à la prévention et au dépistage des problèmes de développement et des problèmes sociaux²²².» Les CPE sont créés par le regroupement de garderies à but non-lucratif et de services de garde en milieu familial. On prévoit y offrir différents services de garde, des activités éducatives, du soutien parental et des services d'aide et de conseil.²²³ La *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* est adoptée en 1997. Elle a pour objet

de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les CPE...en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants qui reçoivent des services²²⁴.

Les permis sont délivrés, entre autres exigences, à toutes les personnes qui s'engagent à

fournir aux enfants des services de garde éducatifs favorisant leur développement physique, intellectuel, affectif, social et moral conformément au programme prévu par le règlement²²⁵.

Les principales mesures reliées aux services de garde et aux services éducatifs présentées dans la nouvelle politique touchent à l'accessibilité de

²²¹ Entrevue avec Richard Cloutier, Université Laval (14/06/01) + Entrevue avec Micheline Lalonde-Graton, UQAM (04/07/01).

²²² Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, «La politique familiale. Les services éducatifs et de garde», *Site du Ministère de la famille et de l'enfance*, 2001, [En ligne] http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_pol_famille/services.html (Page consultée le 18/10/01).

²²³ Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, 15.

²²⁴ Québec, Lois refondues du Québec, L.R.Q.c.C-8.2. *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* (Québec : Les publications du Québec, 1999).

maternelles à temps plein pour tous les enfants âgés de 5 ans, au renforcement des services éducatifs pour les enfants de 4 ans de milieux défavorisés, à l'ouverture sur 4 ans de 73 000 places en garderies pour les 0-4 ans, et à la contribution universelle réduite de 5 \$ par jour par enfant dans ces services. Au départ, les enfants de 4 ans dont les parents sont bénéficiaires de l'aide sociale ou du programme *d'Aide aux parents pour leurs revenus du travail* (APPORT) ont un accès gratuit à ces services. La maternelle reste non obligatoire et l'on prévoit intégrer les services de garde en milieu scolaire à la réforme de l'éducation. On note également que la contribution de 5 \$ remplace *l'exonération et l'aide financière pour enfants en services de garde* et le *soutien aux familles défavorisées pour la garde des enfants*.²²⁶ Pour les garderies lucratives, on offre à celles qui le désirent la possibilité de s'inscrire dans un processus de rachat de leurs actifs par un groupe de parents. Une entente prévoit aussi la location par le gouvernement de places dans les garderies titulaires de permis.²²⁷ On spécifie que les nouvelles réalités familiales rendent presque impossible, pour de nombreux parents, le fait de subvenir seuls aux besoins émotifs, intellectuels et sociaux de leurs enfants.²²⁸

Le programme éducatif prévu pour les CPE est diffusé en septembre 1997.

Le programme est élaboré à partir du travail d'un *Groupe de travail consultatif sur*

²²⁵ *Id.*

²²⁶ Québec, Comité de priorités, Ministère de la sécurité du revenu, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, 43.

²²⁷ Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants* (Québec : Ministère de la famille et de l'enfance, 1999), 17.

²²⁸ Québec, Comité de priorités, Ministère de la sécurité du revenu, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, 4.

*l'élaboration d'un programme pédagogique à l'intention des services de garde.*²²⁹

Le *Programme éducatif des Centres de la petite enfance* est le premier programme éducatif commun à l'ensemble des services de garde au Québec.²³⁰ Il représente entre autres une volonté d'harmoniser la qualité des services dispensés à l'ensemble de la Province, car jusque-là, chaque service de garde élabore son propre programme. Le Ministère diffuse toutefois, depuis 1995, le programme *Jouer, c'est magique* et la majorité des services de garde y réfèrent, de façon volontaire. *Jouer, c'est magique* est basé et «calqué» sur le programme américain *High/Scope Educational Approach*. Des pédagogues, des psychologues, des éducatrices et des parents collaborent à l'adaptation de ce programme, axé sur le développement global de l'enfant, à la réalité québécoise. Le programme *Jouer, c'est magique* fait référence à diverses études longitudinales américaines, et entre autres aux écrits de Urie Bonfenbrenner, pour insister sur le rôle de prévention des programmes de développement précoce. On spécifie, par exemple, que les jeunes qui participent au programme *High/Scope* obtiennent plus facilement leur diplôme d'études secondaires, qu'ils s'intègrent mieux au milieu du travail, qu'ils font moins de séjours en prison, qu'ils ont, parvenus à l'âge adulte, de meilleurs revenus annuels et qu'une proportion moindre vit des revenus de l'aide sociale.²³¹ En 1997, le MFE

²²⁹ Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *Rapport annuel 1997-1998*, 20.

²³⁰ *Id.*

²³¹ Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *Jouer, c'est magique. Programme favorisant le développement global des enfants* (Québec : Les Publications du Québec, 1998), 3.

privilège *Jouer, c'est magique* pour soutenir concrètement l'application du *Programme éducatif des centres de la petite enfance*.²³²

Parallèlement aux initiatives québécoises, le gouvernement fédéral annonce, en 1997, la mise sur pied d'un *Programme d'action nationale pour les enfants*. Ce programme, étalé sur plusieurs années et regroupant diverses initiatives, est créé entre autres parce que, selon le gouvernement, il existe des preuves indéniables dans la recherche scientifique qui montrent que les expériences vécues par les petits enfants sont capitales pour leur avenir. Le Programme regroupe diverses initiatives, dont la création de *Centres d'excellence pour le bien-être des enfants*. Un de ces centres est d'ailleurs octroyé à l'UDM, sous la direction du psychologue Richard Tremblay. La création des centres vise entre autres à mettre en commun les connaissances des spécialistes sur le développement des jeunes enfants et à diffuser cette information.²³³ Le gouvernement fédéral annonce d'autre part la création d'une *Prestation nationale pour enfants*. On justifie entre autres cet investissement en faisant référence aux nombreuses études montrant que

les enfants de familles à faible revenu éprouvent plus de difficultés d'apprentissage, de problèmes affectifs et de troubles du comportement au cours de leur vie que les autres enfants.²³⁴

²³² Québec, Ministère de la famille et de l'enfance, *Programme éducatif des Centres de la petite enfance* (Québec : Les Publications du Québec, 1997), 9.

²³³ Canada, Union sociale, «Programme d'Action nationale pour les enfants. Centres d'excellence pour le bien-être des enfants», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne], http://unionsociale.gc.ca/nca/nca3_.html (Page consultée le 22/08/01).

²³⁴ Canada, Union sociale, «Programme d'Action nationale pour les enfants. La Prestation nationale pour enfants», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne],

On spécifie également que les chercheurs et les médias font état d'études toujours plus nombreuses montrant que les expériences pendant la petite enfance influencent tout le reste de la vie d'une personne. Dans cette perspective, on convient qu'un des investissements les plus importants pour le Canada consiste à donner aux enfants un bon départ dans la vie.²³⁵ De même, le gouvernement lance une initiative de développement de la petite enfance visant à investir plus d'argent dans les services et les programmes pour les jeunes enfants et leurs familles, principalement parce que «les preuves de l'importance capitales des premières années de l'enfance dans le développement de l'enfant ne cessent de se multiplier²³⁶.» On remarque aussi qu'en 1998, le DRHC organise une conférence nationale sur la recherche intitulée *Investir dans nos enfants*. Les objectifs de la conférence sont de mettre en lumière les plus récentes recherches menées dans le cadre de l'ELNEJ, et d'amener les décideurs, les chercheurs et les praticiens à discuter de l'application de ces nouvelles connaissances dans l'élaboration des programmes et des politiques. Des sujets tels que l'influence des familles monoparentales sur le développement de l'enfant, la conciliation du travail et de la famille, l'influence du milieu de l'enfant sur son développement, la santé, les comportements déviants, la vulnérabilité et les expériences importantes au cours de la petite enfance sont abordés lors de cette conférence. Environ 370 représentants sont présents, dont 62 en provenance d'universités et de collèges. Au niveau québécois, on remarque la participation aux

http://unionsociale.gc.ca/nca/nca2_.html (Page consultée le 22/08/01).

²³⁵ *Id.*

²³⁶ Canada, Union sociale, «Programme d'Action nationale pour les enfants. Le développement de la petite enfance», *Site de l'Union sociale*, 2001, [En ligne], http://unionsociale.gc.ca/nca/eccd-back_f.html (Page consultée le 22/08/01).

ateliers de Nicole Marcil-Graton, du Département de démographie de l'UDM, de Philip Merrigan, un économiste de l'UQAM, de Robert O. Pihl, du Département de psychologie de l'Université McGill, et de membres du Groupe de recherche sur l'inadaptation psychosociale chez l'enfant (GRIP), provenant de l'UDM, de l'Université McGill et de l'Université Laval. Divers experts du reste du pays sont aussi présents, dont des spécialistes de la santé, de l'éducation, de la psychologie, de la psychiatrie, de l'économie et de la criminologie.²³⁷

Il est donc possible d'affirmer que tout au long des années 1990, les recherches sur la petite enfance influencent sur la mise en place de politiques publiques à la petite enfance au Québec. En 1991, le rapport *Un Québec fou de ses enfants* officialise les recherches effectuées dans les années 1980 sur le rôle préventif des services de garde à l'enfance et sur l'importance de la petite enfance. Les approches globales ou «écologiques» jouent un rôle primordial dans la rédaction de ce document, auquel on réfère pour développer la politique de la famille et de la petite enfance de 1997. Avec les années 1990, le gouvernement commence à parler explicitement dans son discours de l'importance d'un «investissement» dans la petite enfance, en se référant à la recherche comme, par exemple, avec un Projet de politique sur les services à la petite enfance, publié en 1994. La politique familiale de 1997 marque une intégration véritable de la recherche sur la petite enfance aux politiques familiales. Il est désormais question

²³⁷ Canada, Développement des ressources humaines Canada, «Investir dans nos enfants : Idées à retenir. Les enfants et les jeunes, Investir dans les enfants et dans les familles.», *Site du Développement des ressources humaines Canada*, 2001, [En ligne], <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/nlscy-elnej/enfants.pdf> (Page consultée le 22/08/01). *h*

de la petite enfance en tant que «population» à laquelle on doit fournir divers services pour en assurer le développement. Un programme éducatif de la petite enfance, qui réfère aux recherches américaines liées au projet *Head/Start*, est d'ailleurs publié en 1997. Il n'y a maintenant plus de doute dans le discours étatique. Pour l'avenir de la société québécoise, il faut faire de la prévention et «investir» dans l'enfance, parce que les recherches démontrent que l'on aura ainsi plus tard une société «en santé».

Conclusion

Le présent mémoire a étudié le rôle des spécialistes de la petite enfance afin de comprendre pourquoi les premières années de la vie sont de plus en plus perçues par la politique gouvernementale comme une catégorie sociale dans laquelle l'État devrait investir pour assurer la force et la santé future de l'économie et de la société. Il postule que l'accroissement de l'attention portée, ces dernières années, à la petite enfance, est entre autres le résultat de processus liés au *policy puzzling*, c'est-à-dire à la production des idées, du savoir et de la recherche. À l'aide d'une approche rétrospective, il vise à comprendre comment la conception de la petite enfance, qui considère que les premières années de la vie sont déterminantes pour le futur et qu'il faut donc y investir, est parvenue à influencer la politique gouvernementale.

La politique à la famille et à la petite enfance de 1997 est le point de départ du questionnement de l'étude. L'analyse historique montre que c'est par le biais de son intervention auprès des services de garde que l'État a créé la catégorie sociale de la petite enfance, afin d'établir une distinction à l'endroit de son intervention auprès des enfants d'âge scolaire.

Jusqu'au début des années 1960, l'évolution des services de garde et de la recherche sur la petite enfance connaissent une histoire parallèle. Avec la Révolution industrielle, de nombreuses femmes vont gagner leur vie. De plus, l'urbanisation provoque la perte des réseaux traditionnels de garde. Dans ce contexte, où l'on commence aussi à se soucier de la situation des plus faibles, on ouvre les premiers «centres de jour» pour enfants pauvres. Ces centres charitables sont à l'origine des garderies. En parallèle, l'évolution de la vision de l'enfant,

s'inscrivant entre autres dans la lignée des idées véhiculées par la Révolution française, suscite une demande pour le développement d'un savoir sur l'enfance. Au début du 20^e siècle, les premiers centres de recherche ouvrent leurs portes en Amérique du Nord. Ils diffusent les premières connaissances «scientifiques» sur l'enfance.

Dans les années 1960 et au début des années 1970, la mise sur pied d'un réseau de services de garde est d'abord liée à des facteurs structurels comme les revendications d'associations de femmes mais, à cette demande pour la disponibilité des services, s'ajoutent aussi des préoccupations qui touchent à la qualité des services. C'est à cette époque que les premières collaborations entre le gouvernement et les experts de la petite enfance s'effectuent au Québec. Ces spécialistes aident au départ l'État qui doit définir des critères de qualité pour ses services de garde. Ils font évoluer, dans les années qui suivent, le concept de «qualité» et ils ont une influence de plus en plus directe sur la construction et le contenu des politiques de garde québécoises.

Au début des années 1980, l'arrivée de nouvelles propositions de recherche, qui permettent pour la première fois de lier les interventions étatiques au bien-être et à l'avenir des enfants, amène une collaboration de plus en plus importante entre les spécialistes de la petite enfance et le gouvernement. L'OSGE, par exemple, s'allie dès sa formation au milieu québécois de la recherche sur la petite enfance. Il est possible de retrouver l'influence de la recherche et de la collaboration des spécialistes avec l'État dans les préoccupations exprimées quant à la qualité des services, qui continuent à gagner en importance tout au long des années 1980 dans

le discours gouvernemental. Lorsque le gouvernement crée la politique des services de garde, en 1988, de nombreux spécialistes le conseillent. On affirme alors le rôle officiel de prévention des garderies.

En 1991, le rapport *Un Québec fou des ses enfants* officialise et lie à des possibilités d'actions concrètes les recherches effectuées dans les années 1980 sur le rôle préventif des services de garde à l'enfance et sur l'importance de la petite enfance. Les approches globales ou «écologiques» jouent un rôle primordial dans la rédaction de ce document, auquel on réfère pour développer la politique de la famille et de la petite enfance de 1997. Le gouvernement commence aussi à parler explicitement dans son discours de l'importance d'un «investissement» dans la petite enfance, notamment avec un projet de politique sur les services à la petite enfance, publié en 1994 et intitulé *Rien n'est grand comme les petits*.²³⁸ La politique familiale de 1997 marque une intégration véritable de la recherche sur la petite enfance aux politiques publiques. Il est désormais question de la petite enfance en tant que «population» à laquelle on doit fournir divers services pour en assurer le développement. Un programme éducatif pour la petite enfance, référant aux recherches américaines liées au projet *Head/Start*, est d'ailleurs publié en 1997.

Donc l'hypothèse selon laquelle la petite enfance est devenue importante dans les politiques publiques au fur et à mesure que s'est développé un savoir sur la petite enfance ne semble pas être complètement invalidée par les évidences empiriques. Mais en même temps, il faut reconnaître l'importance des hypothèses

238 Québec, Jacques Hamel, *Rien n'est grand comme les petits* (Québec : Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat à la famille, 1994).

rivales, mentionnées rapidement au chapitre premier du mémoire. L'hypothèse structurelle qui traite de la féminisation de la main-d'oeuvre est plausible, de même que l'hypothèse de la nouvelle économie du savoir, où l'accent est donné à la formation du capital humain. Ces hypothèses n'ont pas été étudiées systématiquement mais il est raisonnable de penser qu'elles ont joué un rôle important dans la nouvelle politique de l'investissement dans l'enfance. D'autre part, l'hypothèse de la troisième voie, qui met l'accent sur les stratégies politiques visant à créer des coalitions de soutien en faveur d'un État libéral plus activiste sur la plan social, semble être également plausible pour expliquer l'investissement actuel dans la petite enfance, même si cette voie n'a pas été explorée dans le mémoire. Les hypothèses qui mettent l'accent sur les structures, ou sur les stratégies des acteurs politiques, de même que celles qui portent, comme c'est ici le cas, sur le rôle des idées et des spécialistes, ne sont pas rivales mais plutôt complémentaires. Elles sont utiles pour en arriver à une compréhension d'ensemble d'un phénomène politique complexe, même si des limites de temps et d'espace ne nous ont pas permis de toutes les explorer.

Bibliographie

- Ade, William. 1982. «Professionalization and its Implications for the Field of Early Childhood Education». *Young Children* 37 (mars) : 25-32.
- Antippa, Monique et Bertrand Roy. 1989. «L'Éducation préscolaire au Québec». *Préscolaire* 27 (octobre) : 6-10.
- Association canadienne des jardinières d'enfants. 1965. *Problèmes de l'enseignement préscolaire dans la Province de Québec*. Mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec.
- Baillargeon, Madeleine. 1989. «Il était deux fois : l'évolution de l'éducation préscolaire au Québec». *International Journal of Early Childhood* 21 : 43-50.
- Berthiaume, Daniel. 1994. *Pour un service de garde de qualité*. Montréal : Les Éditions logiques.
- Betsalel-Presser, Raquel. 1994. «Les enjeux actuels de l'éducation préscolaire au Québec». *Éducation et francophonie* 22 : 12-20.
- Bouchard, Camil. 1994. «La contribution de la recherche à la rédaction d'*Un Québec fou de ses enfants* : une importance relative et menacée !». Dans *Actes du 2^e Symposium québécois de recherche sur la famille au Québec, Comprendre la famille*. Gilles Pronovost, dir. Québec : Presses de l'Université du Québec. p.401-407.
- Bouchard Camil, Vivian Labrie et Alain Noël. 1996. *Chacun sa part : rapport de trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu*. Montréal : Comité externe des trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu.
- Bronfenbrenner, Urie. 1979. *The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design*. Cambridge : Harvard University Press.
- Canada. Conseil canadien du développement social. 1972. *Rapport du Conseil canadien du développement social sur les services de garde d'enfants, une enquête nationale*. Ottawa : Conseil canadien du développement social.
- Canada. Développement des ressources humaines Canada. 1995. «L'enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes.» *Site de Développement des ressources humaines Canada*, [En ligne]. http://www.hrhc-drhc.gc.ca/arb/.../news-nouvelle/avril95_f.shtml (Page consultée le 22/08/01).

- Canada. Développement des ressources humaines Canada. 1998. «Investir dans nos enfants : Idées à retenir». *Site de Développement des ressources humaines Canada, Les enfants et les jeunes, Investir dans les enfants et les familles*, [En ligne]. <http://www.hrhc.drhc.gc.ca/arb/nlscy-elnej/enfants.pdf> (Page consultée le 22/08/01).
- Canada. Ministère de la Condition féminine. 1986. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services.
- Canada. Santé et bien-être social Canada. 1992. *Grandir ensemble : plan d'action canadien pour les enfants*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services.
- Canada. Statistique Canada et Santé et bien-être social Canada. 1992. *Étude nationale canadienne sur la garde des enfants*. Ottawa : Statistique Canada.
- Canada. Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. 2001. «Réunion des Premiers ministres-Ottawa (Ontario)- Le 11 septembre 2000, Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des Premiers ministres». *Site du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes*, [En ligne]. http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038005_f.html (Page consultée le 13/03/01).
- Canada. Union sociale. 2001. «Programme d'action national pour les enfants». *Site de l'Union sociale*, [En ligne]. http://socialunion.gc.ca/ca/nca/nca1_f.html (Page consultée le 24/07/01).
- Canada. Union sociale. 2001. «Programme d'action nationale pour les enfants. La Prestation nationale pour enfants.». *Site de l'Union sociale*, [En ligne]. http://socialunion.gc.ca/nca/nca2_f.html (Page consultée le 22/08/01).
- Canada. Union sociale. 2001. «Programme d'action nationale pour les enfants. Le développement de la petite enfance». *Site de l'Union sociale*, [En ligne]. http://socialunion.gc.ca/nca/ecc-back_f.html (Page consultée le 22/08/01).
- Canada. Union sociale. 2001. «Programme d'action national pour les enfants. Centres d'excellence pour le bien-être des enfants.». *Site de l'Union sociale*, [En ligne]. http://unionsociale.gc.ca/nca/nca3_f.html (Page consultée le 22/08/01).

- Corporation professionnelle des psychologues du Québec. 1985. *Mémoire présenté au Comité de consultation sur la politique familiale*. Québec : Corporation professionnelle des psychologues du Québec.
- Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec. 1985. *Mémoire de la Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec déposé au Comité de consultation sur la politique familiale*. Québec : Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec.
- Courchene, Thomas J. 2001. *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montréal : IRPP.
- Dobrowolsky, Alexandra et Denis Saint-Martin. 2001. *Re-Thinking Retrenchment : Ideas, Actors and the Politics of «Investing in Children» in Britain and Canada*. Paper prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, Comparative Politics Division, San Francisco, August 30-September 2.
- Esping-Andersen, Gosta. Mars 2000. *A Welfare State for the 21 Century*. Report to the Portuguese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit.
- Garon-Dupont, Denise et Aimée Leduc. 1974. *Les services de garde des jeunes enfants*. Mémoire de maîtrise. Université Laval.
- Hall, Peter. 1990. «Policy Paradigms, Experts, and the State : The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain». Dans *Social Scientists, Policy and the State* . Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, dir.. New York : Praeger. p.53-78.
- Hall, Peter, dir. 1989. *The Political Power of Economic Ideas*. New Jersey : Princetown University Press.
- Hertzman, Clyde. 2000. «À la défense d'une stratégie de développement des jeunes enfants». *Site ISUMA*, [En ligne]. <http://www.isuma.net/v01n02/hertzman-tr/hertzman-tr.htm> (Page consultée le 02/04/01).
- Hohmann Mary et David P. Weikart. 1995. *Active Learning for Preschool and Child Care Programs. Educating Young Children*. Ypsilanti, Michigan : High/Scope Press.
- Institut Vanier pour la famille. 1985. *Submission of the Vanier Institute of the Family to the Standing Cabinet Committee on Social Development in Reponse to "For Quebec Families"*. Québec : Institut Vanier pour la famille.

- Jenson, Jane. 2000. *Against the Current. Childcare and Family Policy in Quebec*. Prepared for Rianne Mahon and Sonya Michel (eds), *Gender and welfare State Restructuring : Through the Lens of Child Care* (NY : Routledge, forthcoming).
- Jenson, Jane. 1998. «Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste». *Politique et Sociétés* 17 (1-2) : 183-216.
- Lalonde-Graton, Micheline. 1985. *La p'tite histoire des garderies*. Saint-Lambert : Regroupement des garderies de la région 6C.
- La Rédaction. 2001. «Éditorial», *Label France* 43 (avril): 1.
- Mustard, Fraser, Margaret Norrie McCain et Jane Bertrand. 2000. «Changer les convictions pour changer les politiques : l'étude sur la petite enfance.». *Site ISUMA*, [En ligne]. <http://www.isuma.net/v01n02/mustard-tr/mustard-tr.htm> (Page consultée le 02/04/01).
- Myles , John et Jill Quadagno. 2000. «Envisioning a Third Way : The Welfare State in the 21 Century». *Contemporary Sociology* 29. no 1 : 156-157.
- OECD. 2001. «Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil». *Site de l'OCDE «on ligne bookshop»*, [En ligne]. <http://electrade.gfi.fr/cgi-bin...531071/product/view/912001012p1> (Page consultée le 29/08/01).
- Provost, Marc. 1983. *La recherche sur l'enfance au Québec, un répertoire préliminaire*. Trois-Rivières : Département de psychologie. UQTR.
- Québec. Assemblée nationale. 1997. «Conférence de Presse de Madame Pauline Marois, Ministre de l'éducation, Politique familiale.». *Site de l'Assemblée nationale, Conférence de presse, le 15 mai 1997*, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/conf-presse/970515pm.htm> (Page consultée le 07/05/01).
- Québec. Carole Lavoie. 1987. *La qualité en garderie : réflexion sur le concept de qualité en garderie et considération de la qualité dans le contexte des garderies québécoises (Document de travail)*. Québec : Secrétariat du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance.
- Québec. Comité Bi-Partite. 1973. *Recommandations au Ministère des affaires sociales sur les garderies préparées dans la cadre du Comité Bi-Partite*. Québec : Ministère des affaires sociales.

- Québec. Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance. 1987. *Rapport du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance*. Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- Québec. Comité de la consultation sur la politique familiale. 1985. *Rapport du Comité de la consultation sur le politique familiale. Première partie. Le soutien collectif réclamé par les familles québécoises*. Québec : Ministère du Conseil exécutif. Secrétariat à la politique familiale.
- Québec. Comité de la consultation sur la politique familiale. 1986. *Rapport du Comité de la consultation sur le politique familiale. Deuxième partie : Le Soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la politique familiale.
- Québec. Comité de la Santé mentale du Québec. 1981. *Avis sur les services de garde*. Québec : Ministère des affaires sociales.
- Québec. Comité des priorités. Ministère de la sécurité du revenu. 1997. *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au coeur de nos choix*. Québec : Les Publications du Québec.
- Québec. Comité interministériel permanent du développement social. 1984. *Document de consultation sur la politique familiale : Pour les familles québécoises*. Québec : Comité interministériel permanent du développement social.
- Québec. Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance. 1978. *Rapport, Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance*. Québec : Éditeur officiel.
- Québec. Comité organisateur d'évènements pour les services de garde. 1992. *Actes du colloque québécois sur les services de garde «Nos enfants, c'est sérieux !»*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance.
- Québec. Commission royale d'enquête sur l'enseignement. Alphonse-Marie Parent. 1963. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, Tome II A-Les structures et les niveaux de l'enseignement*. Québec : Ronalds Federated Ltd.
- Québec. Commission royale d'enquête sur l'enseignement. Alphonse-Marie Parent. 1963. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, Tome II B- Les programmes d'études et les services éducatifs*. Québec : Ronalds Federated Ltd.

- Québec. Conseil de la famille. 1996. *Choix et soutient-telles sont les exigences des familles québécoises au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance*. Québec : Conseil de la famille.
- Québec. Conseil du statut de la femme. 1988. *Mémoire présenté à la Commission parlementaire des affaires sociales sur l'énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : Pour un meilleur équilibre*. Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- Québec. Conseil supérieur de l'éducation. 1989. *Pour une approche éducative des besoins des jeunes enfants. Avis au Ministère de l'éducation*. Québec : Conseil supérieur de l'éducation.
- Québec. CQRS. 2001. «Mandat». *Site du CQRS*, [En ligne].http://www.msss.gouv.qc.ca/cqrs/fr/01_mandat/index.htm (Page consultée le 31/08/01).
- Québec. Ghislaine Desjardins et Éric Alsène. 1984. *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance (coll. Études et recherches).
- Québec. Isabelle Falardeau et Richard Cloutier. 1986. *Programme d'intégration éducative famille-garderie*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance (coll. Diffusion).
- Québec. F. F. Strayer, dir. 1986. *La garderie en bas-âge, perspectives bio-sociales sur les relations humaines pendant la jeune enfance*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance (coll. Diffusion).
- Québec. Ghislaine Desjardins. 1991. *Faire garder ses enfants au Québec, une histoire toujours en marche*. Québec : Les Publications du Québec
- Québec. Groupe de travail pour les jeunes. 1991. *Un Québec fou de ses enfants : rapport du Groupe de travail pour les jeunes*. Québec : Ministère de la santé et des services sociaux.
- Québec. Groupe pour l'organisation du colloque de l'Office des services de garde à l'enfance. 1986. *Actes du colloque sur la qualité de vie dans les services de garde «Les besoins des petits sont grands»*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance.
- Québec. Jacques Hamel. 1994. *Rien n'est grand comme les petits*. Québec : Direction des communications, Ministère du Conseil exécutif : Secrétariat à la famille.

- Québec. Jacques Hamel. 1994. *Rien n'est grand comme les petits. Sommaire*. Québec : Direction des communications, Ministère du Conseil exécutif : Secrétariat à la famille.
- Québec. Lois refondues du Québec. 1999. *L.R.Q.c.C-8.2. Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*. Québec : Les Publications du Québec.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 1997. *Programme éducatif des Centres de la petite enfance*. Québec : Les Publications du Québec.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 1998. *Jouer, c'est magique. Programme favorisant le développement global des enfants*. Québec : Les Publications du Québec.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 1998. *Rapport annuel 1997-98*. Québec : Ministère de la famille et de l'enfance.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 1998. *Situations de centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 1998. Analyse des rapports d'activités 1997-98 soumis par les services de garde*. Québec : Ministère de la famille et de l'enfance.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 1999. *La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*. Québec : Ministère de la famille et de l'enfance.
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 2001. «La politique familiale». *Site du Ministère de la famille et de l'enfance*, [En ligne]. http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/partenaires.html (Page consultée le 22/08/01).
- Québec. Ministère de la famille et de l'enfance. 2001. «La politique familiale. Les centres de la petite enfance». *Site du Ministère de la famille et de l'enfance*, [En ligne]. http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/services.html (Page consultée le 22/08/01).
- Québec. Ministère des affaires sociales. 1987. *La politique familiale. Énoncé des orientations et de la dynamique administrative*. Québec : Ministère de la Santé et des services sociaux.
- Québec. Ministère des affaires sociales. 1990. *Une réforme axée sur le citoyen*. Québec : Ministère des affaires sociales.

- Québec. Ministère du Conseil exécutif. 1988. *Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance : Pour un meilleur équilibre. Document d'orientation*. Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- Québec. Ministère du Travail. 1930. *Commission des assurances sociales du Québec, Rapport #2*. Québec : Ministère du Travail.
- Québec. Office des services de garde à l'enfance. 1981. *Rapport annuel 1980-81*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance.
- Québec. Office des services de garde à l'enfance. 1983. *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec, 1983-88*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance.
- Québec. Micheline Payette et François Vaillancourt. 1984. *L'utilisation des services de garde au Québec*. Longueuil : Office des services de garde à l'enfance (coll. Diffusion).
- Québec. Réginald Grégoire. 1983. *Points de repère en vue d'une politique de la prime enfance au Québec (Document de travail)*. Québec.
- Québec. Roger Murray. 1980. *Impact des services de garde sur le développement des jeunes enfants*. Québec : Ministère des affaires sociales.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1989. *Famille en tête. Premier plan d'action en matière de politique familiale. 1989-1991*. Québec : Secrétariat à la politique familiale.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1992. *Famille en tête. Deuxième plan d'action en matière de politique familiale, 1992-94*. Québec : Secrétariat à la famille.
- Québec. Secrétariat à la famille. 1995. *Famille en tête 1995-97. Plan d'action des partenaires en matière familiale*. Québec : Secrétariat à la famille.
- Québec. Secrétariat au développement social. 1993. *Rapport du Groupe d'étude de travail sur la politique de la famille (Document de travail)*. Québec : Secrétariat au développement social.
- Saint-Martin, Denis. 2000. «De l'État-providence à l'État d'investissement social : Un nouveau paradigme pour *enfant-er* l'économie du savoir ?». Dans *How Ottawa Spends 2000-01, Past Imperfect, Future Tense*. Leslie A. Pal, dir. New-York : Oxford University Press. p.33-57.
- Sears, Robert S. 1975. «Your Ancients Revisited : a History of Child Development». *Review of Child Development Research* 5 : 1-68.

- Simard, Gisèle. 1982. «La recherche en garderie, pour qui et pourquoi ?», *Petit à Petit* 1 (juillet) : 3-5.
- Skocpol, Theda. 2000. *The Missing Middle : Working Families and the Future of America Social Policy*. New York : W.W.Norton.
- Université du Québec à Trois-Rivières. Conseil de développement de la recherche sur la famille au Québec. 2001. «Présentation». *Site de l'Université du Québec à Trois-Rivières*, [En ligne]. <http://www.uqtr.quebec.ca/cdrfq/presentation.html> (Page consultée le 22/08/01).
- Weir, Margaret et Theda Skocpol 1988. «"Keynesian" Responses to Great Depression». Dans *The Politics of Social Policy in the United State*. Margaret Weir, Ann Shola Orloff et Theda Skocpol, dir. New Jersey : Princeton University Press.
- Woodill, Gary. 1986. «The European Roots of Early Childhood Education in North America», *Journal international de l'enfance préscolaire* 18 : 6-21.
- Zigler, Edward F. et Sally Styfco. 1996. «Head Start and Early Childhood Intervention : The Changing Course of Social Science and Social Policy». Dans *Children, Families, and Government, Preparing for the Twenty-first Century*. Edward F. Zigler, Sharon Lynn Kagan et Nancy W. Hall, dir. Cambridge : Cambridge University Press. p. 133-155.

Annexe

Entrevue avec Camil Bouchard, Professeur de psychologie à l'UQAM, le 29/06/01

Entrevue avec Richard Cloutier, Professeur de psychologie à l'Université Laval, le 14/06/01

Entrevue avec Françoise Julien, Professeur en technique d'éducation de garde CEGEP de Sainte-Foy, le 28/04/01

Entrevue avec Lise Julien, Ancienne fonctionnaire au MEQ déléguée à l'OSGE, le 22/08/01

Entrevue avec Micheline Lalon-Graton, Professeur en garderie, UQAM, le 04/07/01