Document généré le 13 mai 2025 08:26

Nouveaux Cahiers du socialisme

Pour une véritable politique intégrée de l'éducation de la petite enfance

Danielle Carbonneau et Carole Morache

Numéro 26, automne 2021

L'école publique au temps du néolibéralisme : l'urgence d'agir

URI : https://id.erudit.org/iderudit/96604ac

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Collectif d'analyse politique

ISSN

1918-4662 (imprimé)
1918-4670 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Carbonneau, D. & Morache, C. (2021). Pour une véritable politique intégrée de l'éducation de la petite enfance. *Nouveaux Cahiers du socialisme*, (26), 142–149.

Tous droits réservés © Collectif d'analyse politique, 2021

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Pour une véritable politique intégrée de l'éducation de la petite enfance

Danielle Carbonneau, Carole Morache
Enseignantes retraitées de Techniques d'éducation à l'enfance

Le Québec se distingue par son offre de services de garde éducatifs à la petite enfance, tant sur le plan de la qualité que sur celui de l'accessibilité. En 2019, selon Statistique Canada, le pourcentage des enfants de 0 à 5 ans du Québec qui recevait des services de garde éducatifs officiels ou informels était de 78 %. Il s'agissait de la plus forte fréquentation au Canada[1].

Si le Québec peut se réjouir d'occuper le haut du palmarès en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, cela ne nous dispense pas de jeter un œil sur la situation. Nous devons analyser les types de services qui sont offerts et leur qualité au regard des enjeux pédagogiques, sociologiques, économiques et politiques qui sont ceux de la société québécoise et traiter des différentes avenues qu'ont empruntées les gouvernements à leur endroit. Le Québec est-il une société qui prend réellement soin de ses enfants ? Quelle place les enfants occupent-ils dans ses priorités politiques ? Quels sont les objectifs poursuivis par les choix effectués à leur endroit ? Qu'en est-il du personnel qui œuvre dans les services éducatifs, les centres de la petite enfance (CPE), les garderies, les maternelles 4 ans et les maternelles 5 ans ?

En 1991, le ministre de la Santé et des Services sociaux recevait le rapport *Un Québec fou de ses enfants*[2]. Les auteurs recommandaient d'investir d'abord massivement et de façon systématique auprès des tout-petits en mettant sur pied un programme de stimulation infantile dans les milieux où les besoins des enfants et de leurs familles l'exigeaient.

1 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-627-m/11-627-m2019026-fra.htm>.
2 Camil Bouchard (dir.), *Un Québec fou de* ses *enfants*, Rapport du groupe de travail sur les jeunes, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1991.

Un peu plus tard, le rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation recommandait de « remettre l'école sur ses rails en matière d'égalité des chances [3] » et déterminait dix chantiers prioritaires, dont l'un spécifiait qu'il fallait étendre et améliorer le réseau des services à la petite enfance. Le rapport concluait « qu'une politique intégrée relative aux services à la petite enfance permettrait de préciser le rôle des différents ministères et partenaires en cause, d'assurer une coordination plus efficace et une cohérence accrue des actions à accomplir dans ce domaine [4] ».

Plusieurs s'entendent pour dire aujourd'hui que ces deux rapports ont contribué à la création d'un réseau de centres à la petite enfance.

En 1997, le Parti québécois fait un pas de géant en faisant adopter sa réforme de la politique familiale dont les grandes lignes s'appliquent encore aujourd'hui. Son livre blanc, *Les enfants au cœur de nos choix* [5], prévoyait notamment l'implantation graduelle de services de garde éducatifs à contribution réduite, cinq dollars par jour. Pour le gouvernement péquiste, ce réseau de services de garde permettait de matérialiser sa relance économique par « des politiques plus incitatives au travail [6] », et les CPE constituaient un modèle en matière d'économie sociale. Il faut ajouter que cela répondait à une demande sociale car beaucoup de femmes voulaient s'intégrer au marché du travail, ce qui nécessite des services de garde.

La création des CPE offrait dès lors des services complémentaires : garde dans une installation pouvant accueillir jusqu'à 80 enfants, garde en milieu familial, haltegarderie, jardin d'enfants et lieu d'accueil pour les parents. Elle répondait aux attentes maintes fois exprimées par différents groupes. Enfin, la vision avant-gardiste de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance se concrétisait au Québec. C'est sur cette lancée que les CPE se sont développés. L'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Jean Charest a marqué le début d'une importante dégradation. Ainsi, en décembre 2005, par un décret adopté sous bâillon, ce gouvernement a entrepris le démantèlement de la structure multiservice des CPE en créant les bureaux coordonnateurs des services de garde en milieu familial. À partir de ce moment, les CPE ont également dû composer avec une série de coupes budgétaires et de hausses des tarifs, alors que, parallèlement, la porte a été grande ouverte à l'implantation de garderies à but lucratif par des politiques en ce sens [7].

3 Commission des États généraux sur l'éducation 1995-1996, *Rénover notre système d'éducation : 10 chantiers prioritaires,* Rapport final de la commission, Québec, 1996.

4 *Ibid*., p. 18.

5 Gouvernement du Québec, *Nouvelles dispositions de la politique familiale du Québec. Les enfants au cœur de nos choix*, Québec, 1997.

6 Lucien Bouchard, dans l'avant-propos de *Les enfants au coeur de nos choix, op. cit.*

7 On pourra consulter à ce sujet l'article de Marie-Claude Gagnon, « CPE en péril : l'histoire d'un saccage », *Nouveaux Cahiers du socialisme*, n° 20, automne 2018.

Vingt-cinq ans après la création des CPE, il est pertinent de se demander où en est le Québec relativement à la réalisation de la vision de départ.

L'accès aux services éducatifs des enfants de 0 à 5 ans

L'accès universel aux services éducatifs pour les enfants de 5 ans est à peu près atteint. En 2019, ce sont 93 307 enfants qui fréquentaient la maternelle 5 ans [8], ce qui représente, estime-t-on, 98 % des enfants de cet âge [9].

Par contre, la situation est plus mitigée en ce qui concerne les enfants âgés de 0 à 4 ans : seuls 62,6 % d'entre eux se retrouvent dans un service de garde à l'enfance reconnu ou en éducation préscolaire, dont 21,5 % dans un CPE (figure I). Il faut ajouter les quelque 10 997 enfants de 4 ans accueillis par le programme Passe-Partout en 2017-2018 ; ce programme, instauré en 1978, est destiné aux parents et aux enfants de 4 ans de milieux défavorisés et a pour but d'offrir aux familles un soutien parental [10]. Enfin, 24 000 enfants âgés de 0 à 5 ans fréquentent annuellement, selon des horaires variés et atypiques, les haltes-garderies communautaires.

Figure I - Répartition des enfants âgés de 0 à 4 ans, selon qu'ils reçoivent ou non des services éducatifs, Québec, 2019 [11]

Types de services éducatifs	Nombre	%
En SGEE reconnu ou au préscolaire	**269 890**	**62,6 %**
En Service de garde éducatif à l'enfance (SGEE)	**261 097**	**60,5**
Milieu familial reconnu	67 669	15,7
Centre de la petite enfance	92 718	21,5
Garderie subventionnée	45 369	10,5
Garderie non subventionnée	55 341	12,8
Au préscolaire 4 ans	**8 793**	**2,0**
Maternelle 4 ans à demi-temps	1 791	0,4
Maternelle 4 ans à temps plein	7 002	1,6
Hors SGEE et hors préscolaire 4 ans	**161 391**	**37,4**
	431 281	**100,0**

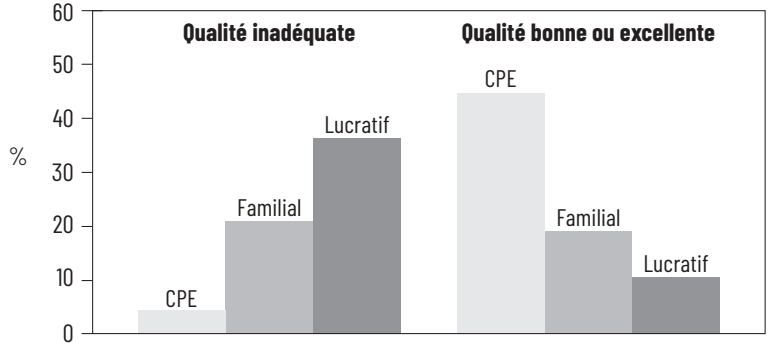
8 <www.education.gouv.qc.ca/references/indicateurs-et-statistiques/previsions/effectif-scolaire-a-leducation-prescolaire-au-primaire-et-au-secondaire/faits-saillants/>.

9 <https://immigrantquebec.com/fr/reussir/scolarite/scolariser-ses-enfants-en-prescolaire>.

10 Mémoire du Groupe de travail des intervenants Passe-Partout sur le projet de loi 5, projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans, 28 mai 2019.

11 Sources : Ministère de la Famille, modèle d'estimation de l'offre et de la demande de places en services de garde éducatifs à l'enfance, données au 31 décembre 2019. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), données sur le préscolaire 4 ans en 2019-2020, bilan 1. Institut de la statistique du Québec (ISQ), projections démographiques au 1er juillet 2019. Note : Exclus, les SGEE autochtones sous entente de délégation de pouvoir, <www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Tableaux_Portrait_SGEE.PDF>.

Figure II - Pourcentage des enfants québécois de 18 à 66 mois qui sont en garde régie de qualité inadéquate ou en garde régie de qualité bonne ou excellente, selon trois types de services de garde [12]



Légende - CPE : centres de la petite enfance (en 2014). Familial : garde régie en milieu familial (en 2003). Lucratif : garde régie en installation privée à but lucratif et à plein tarif (en 2014).
Source : Institut de la statistique du Québec (2004 eet 2015).

Les centres de services éducatifs fréquentés par les enfants âgés de 0 à 4 ans sont donc diversifiés, mais une proportion relativement élevée d'enfants ne s'y retrouve pas. Dans certains cas, il s'agit du choix des parents, mais ces statistiques soulignent plutôt le manque de places et les coûts élevés.

La qualité des services

Le Québec offre une grande diversité de services éducatifs destinés aux enfants âgés de 0 à 5 ans. Encore faut-il que ceux-ci soient de qualité si on souhaite en tirer tous les bénéfices escomptés. En 2014, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) entamait sa deuxième étude sur la qualité des services de garde éducatifs et évaluait notamment l'interaction entre le personnel éducateur et les enfants, celle entre le personnel et les parents, les compétences du personnel éducateur, le programme éducatif et l'aménagement. L'étude concernait plus particulièrement des CPE et des garderies non subventionnées, les garderies privées subventionnées ayant refusé d'y participer.

Les résultats de l'enquête *Grandir en qualité* [13] ont démontré que la qualité éducative était nettement plus élevée dans les CPE que dans les garderies non subventionnées (figure II).

12 Source : Nathalie Bigras, *Conférence sur la recherche et les données de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants*, Ottawa, 25 février 2019, <https://qualitepetiteenfance.uqam.ca/wp-content/uploads/2020/05/6.pdf>.

13 <www.grandirenqualite.gouv.qc.ca/resultat-2014.htm>.

Depuis le 8 décembre 2017, tous les prestataires de services de garde éducatifs à la petite enfance sont obligés, en vertu de l'article 5.1 de la Loi, de participer à un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Un rapport d'évaluation est remis à chacun des services de garde et le ministère de la Famille effectue un suivi. Bien que cette évaluation ne constitue pas une condition de renouvellement du permis, il y a là une volonté de suivre l'évolution de la qualité des services offerts aux enfants et à leur famille.

La formation du personnel éducateur constitue une clé maîtresse de la qualité des services mais reste le parent pauvre de la politique gouvernementale. En 2021, la règlementation n'exige toujours que seuls les deux tiers des éducatrices et éducateurs soient formés pour appliquer un programme éducatif aux grandes ambitions. Serait-il acceptable que seules deux infirmières sur trois aient un permis pour exercer ? Est-ce à dire que l'éducation d'un enfant est moins importante que les soins aux malades ? Qui plus est, le contexte de la pandémie de COVID-19 a exacerbé la pénurie de main-d'œuvre en petite enfance comme ailleurs, et afin de pallier un manque criant de personnel, le ministre de la Famille, Mathieu Lacombe, a fait appel à la société civile pour venir prêter main-forte aux services de garde. « Rendez-vous sur le site *Je travaille* ! et posez votre candidature, que vous soyez qualifié ou non » a indiqué le ministre en décembre 2020. Quelle conception de la qualité ! En ce qui concerne la reconnaissance de la profession, il est difficile de voir s'il s'agit de progrès ou de reculs.

Un portrait mitigé

L'examen du portrait global permet de constater que les enfants âgés de 0 à 5 ans du Québec sont un peu « éparpillés » à travers les différents services. Aucune politique intégrée ne vient soutenir la cohérence des visées éducatives. En 2018, le gouvernement libéral de Philippe Couillard faisait paraître le premier jalon de sa Politique de la réussite éducative, la *Stratégie 0-8 ans. Tout pour nos enfants*[14]. Ce faisant, il tentait de réorganiser le système d'éducation préscolaire et primaire en y incluant les services de garde et les maternelles 4 ans. La politique réitérait les objectifs fondamentaux d'universalité, d'accessibilité et d'équité. Les services de garde demeuraient sous l'égide du ministère de la Famille, les maternelles 4 ans se voyaient intégrées au système scolaire québécois, et le développement rapide de classes sur tout le territoire du Québec avait la priorité. En pleine campagne électorale, les libéraux ont-ils voulu se faire pardonner les milliards de dollars de coupes budgétaires, notamment dans les services de garde et en éducation ? Le réseau de la petite enfance était-il soudainement « promu » au réseau de l'éducation ? Cela permettrait-il de lui accorder un financement à la hauteur des défis qu'il doit relever ?

14 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Tout pour nos enfants. Stratégie 0-8 ans*, Québec, 2018 ; Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*, Politique de la réussite éducative, Québec, 2017.

Les réponses à ces questions resteront inconnues puisque c'est la Coalition Avenir Québec (CAQ) de François Legault qui a repris les rênes en raison de la défaite des libéraux aux élections en 2018. Aujourd'hui, on se rend compte que le gouvernement de la CAQ met en œuvre plusieurs des pistes de la politique de réussite éducative des libéraux. La poursuite du développement des maternelles 4 ans à temps plein sur l'ensemble du territoire québécois, la création d'un nouveau cycle d'éducation englobant les maternelles 4 et 5 ans, l'implantation d'un dossier standardisé pour chaque enfant en service de garde, la révision du Programme éducatif de la petite enfance, bref, la CAQ applique la même politique que ses prédécesseurs. Mais les objectifs de départ, l'universalité, l'accessibilité et l'équité restent toujours hors d'atteinte.

L'état actuel de l'offre des services éducatifs au Québec constitue un enjeu social et économique majeur. L'universalité des services de garde et leur accessibilité sont loin d'être atteintes. Selon un article de *La Presse* de février 2021, 51 000 enfants étaient inscrits sur la liste d'attente du guichet unique *La Place 0-5*[15]. D'autre part, les libéraux ont permis le développement anarchique des garderies privées subventionnées ou non, qui, elles, ont largement profité de la pénurie de places. Il s'agit d'une véritable catastrophe. Les parents du Québec ne méritent pas les maux de tête engendrés par une telle situation et les enfants non plus. Quant à l'équité, il n'en est plus question. Pour donner une chance de réussite aux enfants de 4 ans des milieux défavorisés, les gouvernements se sont tournés vers le déploiement de classes de maternelle 4 ans. Depuis 2019, la CAQ a étendu lesdites classes à tout le territoire. Or, en 2021, seul un faible pourcentage des enfants ciblés fréquentent ce service éducatif pendant que les services de garde voient partir une forte proportion des enfants de cet âge vers la maternelle 4 ans, peu importe leur provenance. L'objectif n'est clairement pas atteint. La mise en place d'une concurrence entre deux réseaux de services éducatifs est pour le moins douteuse et sujette à une remise en question. Actuellement, le gouvernement caquiste cherche à rendre accessible la maternelle 4 ans à tous et toutes. Il s'agit d'une promesse électorale pour laquelle le premier ministre François Legault s'était dit prêt à mettre son siège en jeu. Mais on manque de locaux et de main-d'œuvre, si bien que deux années supplémentaires seront nécessaires pour y arriver. Qui plus est, une certaine polémique s'est développée autour de la vision éducative du programme des maternelles 4 ans.

En effet, le déploiement des maternelles 4 ans est loin de faire l'unanimité. Sur le plan logistique, certains trouvent que les enfants de 4 ans sont bien petits pour se retrouver dans des locaux qui n'ont pas été pensés pour eux. Dans une école, on est loin des toilettes et celles-ci sont plus hautes, tout comme les abreuvoirs. Quant aux installations extérieures, la très grande majorité des écoles ont des parcs scolaires désuets ou qui ne répondent absolument pas aux besoins des tout petits. À 4 ans,

15 Philippe Mercure, « Place en CPE. Le curieux aveu d'échec du ministre », *La Presse*, 16 février 2021.

certains enfants ont encore besoin d'une sieste l'après-midi. Les classes sont-elles bien équipées pour répondre à un besoin physiologique de cette importance ?

Sur le plan pédagogique, deux visions s'affrontent. Il y a les tenants d'une scolarisation précoce pour répondre aux besoins d'un nombre important d'enfants en situation de vulnérabilité. En effet, au Québec, plus d'un enfant sur quatre présente des lacunes ou des problèmes à l'entrée en maternelle, ce qui peut avoir des effets négatifs sur leur trajectoire scolaire. D'un autre côté, de nombreux intervenants et intervenantes de la communauté scientifique et de pratique s'évertuent à mettre en garde contre les moments d'enseignement obligatoire prévus au programme, notamment en ce qui concerne les lettres et les chiffres. Étiquetage prématuré et négation du rythme d'apprentissage individuel des enfants sont perçus comme des risques importants qui pourraient également avoir des répercussions défavorables sur le parcours scolaire d'un enfant. Les inquiétudes se multiplient. L'avenir nous dira si le Québec s'est engagé dans la bonne voie pour contrer le décrochage et donner une chance égale à chacun et chacune de réussir sa scolarité.

Pour la suite

À quand une véritable politique éducative dont le cœur et la raison seront les enfants du Québec ? Un regard attentif sur les objectifs des divers programmes éducatifs actuellement destinés aux enfants âgés de 0 à 5 ans repère rapidement le manque de cohérence. Il est difficile de parler d'une action concertée entre deux ministères en matière d'éducation à la petite enfance. Tous les intervenants et intervenantes le clament : il faut arriver à une meilleure collaboration entre les acteurs des milieux communautaires, le réseau scolaire et le réseau de la santé et des services sociaux. Le ministre Lacombe parle de livre blanc, de consultation publique sur les services de garde. Il faudra y consacrer beaucoup de temps, mais, selon nous, le fait d'avoir ignoré tous les rapports produits depuis *Un Québec fou de ses enfants* constitue une perte de temps majeure. Quant au ministre de l'Éducation, Jean-François Roberge, les maternelles 4 ans ne lui posent pas problème : on scolarise les enfants pour leur bien et celui de la société, il faut contrer le décrochage et diplômer davantage de jeunes, les palmarès sont importants.

Il est ridicule de vouloir encore une fois refaire les mêmes études. Le gouvernement de la CAQ doit absolument se pencher sans tarder sur les problèmes bureaucratiques qui freinent la création de places dans les services éducatifs. Pas besoin de projet de loi ni de livre blanc : cette opération ne peut pas attendre [16].

16 Le texte a été écrit en mars 2021 et ne tient donc pas compte des changements dans les politiques gouvernementales effectués après cette date.

Une chose est certaine. La société québécoise s'est éloignée du chantier de 1997 sur l'éducation de la petite enfance. L'accessibilité, l'universalité, la qualité et l'équité se sont perdues dans des chicanes de valeurs et des visions politiques. Nous nous demandons si les enfants et leur famille sont réellement importants dans les discussions et les débats de société sur l'éducation. Pourquoi la petite enfance n'est-elle pas partie prenante des politiques d'éducation ? Pourquoi tous les enfants n'ont-ils pas accès à un réseau éducatif intégré dès la petite enfance ?

Pourquoi l'école est-elle « gratuite » et les services de garde ne le sont-ils pas ? Pourquoi le Conseil du trésor applique-t-il deux poids, deux mesures aux deux ministères qui ont l'immense responsabilité d'éduquer pour mieux former les citoyennes et les citoyens du Québec ? Il est franchement impossible d'évacuer la question du financement lorsqu'on cherche des motifs pour expliquer le peu d'engagement des gouvernements à reconnaître le bien-fondé d'investir en petite enfance. Tout se ramène à une question d'argent. Exiger que tout le personnel éducateur soit formé coûte cher ; offrir des places garanties et gratuites à ceux et celles qui en ont besoin coûte cher ; donner à chaque type de service le budget nécessaire à un fonctionnement optimal coûte cher ; tout coûte cher ! Pourtant, plusieurs études ont démontré que les avantages tirés de l'investissement public dans des services de garde de qualité, universels et abordables surpassaient les montants consentis.

Toutes les questions posées et beaucoup d'autres encore constituent autant de raisons de ne pas abandonner la mobilisation et l'engagement citoyen relativement à l'éducation des enfants du Québec. Il faut faire de l'éducation et des soins à la petite enfance un projet de société démocratique, une responsabilité collective et une contribution au développement durable. Nous croyons sincèrement que la petite enfance est un bien commun à tous points de vue.