Politique sur les services à la petite enfance : une perspective comparative

Rianne Mahon, Ph.D.

Chancellor's Professor and Director, Institute of Political Economy, Carleton University, Canada

Mars 2018, 2e éd. rév.

Introduction

La reconnaissance croissante de l'importance des services à la petite enfance a entraîné avec elle l'identification du besoin pour une certaine forme de soutien gouvernemental. Alors même que les raisons à l'origine de la demande grandissante de services à la petite enfance varient, il en va de même pour les types d'implications gouvernementales. L'analyse comparative de ces modèles de choix peut contribuer à l'identification de meilleures pratiques.

Sujet

Des décennies de recherche comparative ont mené à une entente générale sur les exigences de base pour un bon système de services à la petite enfance non parentaux et à la reconnaissance que la mise en place de ce type de système requiert un soutien gouvernemental. L'analyse comparative des politiques montre que quelques pays, comme le Danemark et la Suède, se rapprochent de l'idéal. Dans d'autres pays, il y a de réelles « perles d'excellence » (p. ex., Émilie-

Romagne en Italie). Pourtant, de nombreux systèmes offrent considérablement moins que cela, et de récents développements suggèrent que la tendance ne progresse pas nécessairement vers cet idéal.

Questions

La majorité de la communauté des chercheurs s'entendent sur les sujets fondamentaux suivants :

1. Le système devrait être accessible. Aucun enfant ne devrait être exclu en fonction du revenu, de la situation d'emploi du parent, du lieu de résidence ou de la citoyenneté officielle. Pourtant, dans de nombreux systèmes, l'accès est un problème puisqu'il n'y a pas suffisamment de places et que les frais représentent, pour plusieurs familles, un obstacle à la qualité des services à la petite enfance.
2. Le programme devrait être de qualité élevée. De nombreuses études ont documenté l'importance de la qualité des services à la petite enfance correspondant à un environnement physique sain, sécuritaire et stimulant; à un ratio personnel-enfants adéquat; et à un programme pédagogique qui reconnaît l'enfant comme un acteur dans l'ici et le maintenant. Cela nécessite un investissement public, non seulement pour faire en sorte que les services soient abordables, mais aussi pour employer du personnel bien formé qui recevra un salaire décent.
3. Le programme devrait être polyvalent. Tout en promouvant l'accès universel, le système doit aussi reconnaître la diversité des besoins, incluant le respect de la diversité culturelle et linguistique de la population. Cela demande aussi l'implication du gouvernement. L'atteinte de ces objectifs dépend, pour sa part, de la mise en place d'une structure de gouvernance efficace pour relever les défis de l'intégration, de la coordination et de la diversité locale.

Contexte de la recherche

La recherche comparative initiale sur les politiques des services à la petite enfance a été menée sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans les années 1970. Une autre recherche appliquée sur les politiques a été menée par l'important, mais brièvement actif, Réseau de la Commission Européenne sur les services de garde à la petite enfance dans les années 1990, en plus des récentes initiatives de l'OCDE. Dans les années 1990,

l’intérêt des universitaires envers ce sujet a dépassé celui des experts en développement de la petite enfance alors que les étudiantes féministes de l’État-providence ont attiré l’attention sur les défis posés par la « crise croissante des services à la petite enfance ». Une branche de recherche parallèle a souligné le développement de « chaines mondiales de services[1] », c'est-à-dire le recrutement de femmes des régions du sud (ou de l’Europe de l’Est) pour fournir des services à la petite enfance dans les foyers des familles de l’Europe occidentale et de l’Amérique du Nord.[1]

Questions de recherche

Quelles sont les diverses façons pour les gouvernements de modeler la portée et la qualité des aménagements non parentaux de services à la petite enfance? Comment les différents pays ont-ils réagi aux défis de la gouvernance? Enfin, jusqu’à quel point les gouvernements se sont-ils tournés vers le recrutement de personnel par les chaînes mondiales de services afin de répondre à la demande croissante de services à la petite enfance?

Résultats de la recherche

Les premières recherches effectuées sous l’égide de l’OCDE ont souligné la nécessité d’intégrer un milieu de garde, service originellement fourni aux enfants dont les mères devaient travailler pour soutenir le revenu de la famille, et la maternelle, une éducation préscolaire généralement destinée aux enfants de trois à six ans, souvent à temps partiel et, dans de nombreux pays, en grande partie accessible pour les familles ayant des revenus plus élevés.[2,3,4] En montrant la nécessité de combiner les deux, ces études ont souligné le besoin de répondre à la demande créée par la participation croissante des femmes au marché du travail en fournissant des programmes de qualité en quantité suffisante, visant à répondre aux besoins développementaux de l'enfant. Cependant, tous les systèmes n’ont pas été conçus en vue d’atteindre cela. Les recherches ont identifié trois modèles de prestation : a) l’approche du laisser-aller, caractérisée par la coexistence de plusieurs systèmes, en partie liés à l’âge, dans des installations souvent privées ou bénévoles, typiques des pays anglo-américains; b) le système double, basé sur les tranches d’âge (crèches pour nourrissons et jeunes enfants, pré maternelle pour les enfants de trois ans jusqu’à l’âge scolaire), typique de la France et de l’Italie; et c) le système coordonné, apparu en premier dans les pays nordiques.

Les façons variées dont les différents pays ont combiné (ou n'ont pas réussi à combiner) l'éducation et les services continuent d'être le centre de recherches dans la littérature sur le développement des jeunes enfants.[5] Jusque dans les années 1990, celles qui s'intéressaient aux modèles élargis des politiques sociales avaient tendance à ignorer les services à la petite enfance, en se concentrant plutôt sur l'assurance-emploi et les prestations en espèces. Les chercheurs féministes intéressés par les questions d'égalité des sexes ont cependant commencé à diriger l'attention vers les défis relatifs aux politiques sociales que posaient les besoins croissants de services à la petite enfance.[6,7,8] Les réponses nationales étaient divisées entre un régime dans lequel l'homme assurait le gagne-pain et un régime favorable à la femme, ce dernier étant plus enclin à prendre un rôle actif. La recherche sur le régime d'assistance sociale dominant a ensuite traité de la question et s'est centrée sur la façon dont les politiques relatives aux services à la petite enfance reflétaient des hypothèses plus larges sur les rôles respectifs des États, des marchés et des familles.[a,9-13]

La littérature sur le régime d'assistance sociale a ajouté deux points clés. Premièrement, cette recherche montrait que les façons dont les pays gèrent la demande de services à la petite enfance ont tendance à refléter des hypothèses plus larges sur les rôles respectifs des États, des familles, des marchés et du secteur bénévole. Deuxièmement, en situant les services à la petite enfance parmi les régimes d'assistance sociale élargis, cela démontre que la participation de l'État dans ce domaine n'est pas limitée aux pays où le secteur public joue un rôle clé dans le financement et la prestation de services. Tous les États ont un impact sur les rôles respectifs qu'ils jouent ainsi que sur les rôles de la famille, des marchés et du secteur communautaire. Dans certains cas, ils s'efforcent de soutenir le marché des services en fournissant de l'information, en accordant des déductions d'impôts aux entreprises et aux individus; dans d'autres cas, des politiques qui peuvent inclure des bénéfices généreux pour les familles, de longs congés parentaux et des services préscolaires pendant une partie de la journée ou de la semaine favorisent les soins dispensés par les parents.

Lacunes de la recherche

Il y a des recherches sur les modèles de gouvernance qui sont bien représentées dans le document Petite enfance, grands défis de l'OCDE et qui portaient particulièrement sur l'importance d'élaborer des politiques coordonnées au niveau central et sur la coordination des paliers centraux et locaux pour équilibrer l'équité et les objectifs de diversité.[14] Tout en

reconnaissant le rôle critique que jouerait le développement d'un cadre national cohérent, les récents travaux de Peter Moss soulignent aussi l'importance du degré d'autonomie et de compétence locales pour faire des centres de la petite enfance des « lieux de pratique démocratique[15] ». Jusqu'à présent, moins d'attention a été portée à cet aspect important par les étudiants d'État providence, mais il y a un intérêt grandissant vu la manière dont les différents aménagements centraux-locaux (ou dans les États fédéraux, comme le Canada, centraux-provinciaux-locaux,) affectent la gouvernance du secteur des services à la petite enfance.[16,17,18]

Naturellement, la recherche comparative sur les politiques relatives aux services à la petite enfance a mis l'accent sur les systèmes nationaux de prestation. Pourtant, la mondialisation a des répercussions sur les politiques de services à la petite enfance, marqués par l'essor des chaînes mondiales de services. Cet aspect a initialement reçu encore moins d'attention internationalement, à l'exception des chercheurs nord-américains, conscients du rôle critique des immigrants à faible revenu qui offrent, à domicile, des services à la petite enfance abordables.[19,20] Des recherches subséquentes suggèrent cependant que cette pratique ne se limite pas aux pays anglo-américains « libéraux ». En Europe de l'Ouest, la combinaison des politiques d'immigration et des nouvelles formes de soutien aux services à la petite enfance à domicile promeut activement le recrutement d'immigrants qui assurent ces services.[21] Les intervenants en petite enfance ne se déplacent tout simplement pas du Sud vers le Nord.[22,23,24] Les mouvements intra-régionaux sont considérables en Asie et en Amérique latine. Bien que cette pratique offre une solution bon marché à la demande croissante de services dans le Nord, elle crée une différente série de relations régissant les rôles respectifs de l'État, des familles et des marchés.

Une deuxième question relative à la mondialisation est l'influence grandissante des organisations internationales dans ce domaine. Au cours de la première décennie du nouveau millénaire, l'OCDE a entrepris deux études importantes, une dirigée par la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales (Bébés et employeurs) et l'autre, par la Direction de l'Éducation. La Banque mondiale, l'UNESCO et l'Union européenne ont aussi manifesté un intérêt croissant pour cette question, tout comme les fondations internationales comme Soros, qui joue un rôle important en Europe de l'Est. D'autres recherches doivent être menées sur les diverses solutions politiques offertes, des plus instrumentales (les services à la petite enfance comme moyen de promouvoir la participation des femmes au marché du travail) à la vision centrée sur les droits, élaborée par l'UNESCO.[25]

Enfin, les travaux inspirés par les théoriciens poststructuralistes contestent la perspective développementaliste qui a contribué à une vision standardisée de la qualité fortement dépendante des indicateurs quantitatifs. Cette nouvelle orientation de la recherche souligne l'importance de la « complexité et de la multiplicité, de la subjectivité et du contexte, du caractère provisoire et de l'incertitude[26] ». Ainsi, cela étaye une conception ouverte et dialogique de la qualité qui correspond assez à la pédagogie pratiquée à Reggio d'Émilie. Malheureusement, l'OCDE semble avoir adopté une vision plus étroite, compte tenu de son projet de lancer un « bébé PISA ».[27,28]

Conclusions

Les spécialistes de l'éducation et des soins à la petite enfance sont en grande partie d'accord sur les caractéristiques principales d'un bon système de service à la petite enfance de grande qualité et inclusif. La mise en œuvre d'un tel système dépend cependant d'un soutien gouvernemental efficace. C'est là que l'analyse comparative des politiques des services à la petite enfance, faisant appel à des outils de recherche et à des concepts interdisciplinaires, peut être mise à contribution. Les premiers systèmes de classification des modèles politiques ont souligné l'importante question à savoir si les politiques existantes favorisaient le développement d'un système éducatif et de services à la petite enfance intégré. De plus récentes recherches, basées sur les travaux des sociologues et des politicologues, ont aidé à situer les services à la petite enfance dans l'ensemble élargie des relations qui gouvernent les rôles respectifs des États, des familles et des marchés.

Implications

L'analyse comparative des politiques de services à la petite enfance peut aider à identifier les meilleures pratiques et certains des obstacles institutionnels et politiques qui nuisent à leur adoption. Il est cependant important qu'une telle recherche ne limite pas sa portée à l'échelle nationale. Les dispositions gouvernant les rôles respectifs des gouvernements nationaux et locaux constituent une composante importante des structures de gouvernance, limitant ou améliorant les capacités de coordination globale ainsi que l'adaptation aux besoins locaux. De plus, les chercheurs doivent regarder au-delà du niveau national et inclure des analyses sur les façons dont les iniquités mondiales se combinent aux migrations nationales et aux régimes d'assistance sociale pour modeler une chaîne mondiale de services.

Références

1. Yeates N. Global care chains: critical reflections and lines of inquiry. *International Feminist Journal of Politics* 2004;6(3):369-391.
2. OECD. *Care of children of working parents MS/S/74.9*. Directorate for Social Affairs. Manpower and Education. Social Affairs and Industrial Relations Division for the Working Party on the role of Women in the Economy. Paris, France: OECD; 1974.
3. Kahn AJ, Kamerman SB. *Child Care Programs in Nine Countries: a report prepared for the OECD Working Party on the Role of Women in the Economy*. Paris, France: OECD; 1976.
4. Heron A. *Early Childhood Care and Education: Objectives and Issues*. Washington, DC: OECD; 1977.
5. Cohen B, Moss P, Petrie P, Wallace J. *An excellent example is A New Deal for Children? Re-forming education and care in England, Scotland and Sweden*. Bristol, UK: Policy Press; 2004.
6. Orloff AS. Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review* 1993;58(3):303-338.
7. Lewis J.Gender and welfare regimes: Further thoughts. *Social Politics* 1997;4(2):160-177.
8. Jenson J. Who cares? Gender and welfare regimes. *Social Politics* 1997;4(2):182-187.
9. Esping-Andersen G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, UK: Oxford University Press; 1999.
10. Mahon R. The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames. In: Lewis J, ed. Children, Changing Families and Welfare States. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub; 2006.
11. Parreñas RS. *Servants of globalization: Women, migrants and domestic work*. Palo Alto, CA: Stanford University Press; 2001.
12. Parreñas RS. Care crisis in the Philippines: children and transnational families in the new global economy. In: Ehrenreich B, Hoschild AR, eds. *Global woman: nannies, maids, and sex workers in the new economy*. New York, NY: Metropolitan Books; 2003.
13. Pyle J. Globalization and the increase in transnational care work: the flip side. *Globalizations* 2006;3(3):297-315.
14. OECD. *Starting strong II: Early childhood education and care.* Paris, France: OECD; 2006:13.
15. Moss P. Bringing Politics into the Nursery: Early Childhood Education as a Democratic Practice. Bernard Van Lees Foundation; 2007: 13. Working papers in Early Childhood Development No. 43.
16. Wincott D. Paradoxes of new labour's social policy: Toward universal child care in europe's "most liberal" welfare regime? *Social Politics* 2006;13(2):286-312.
17. Turgeon L. Territorial politics and the Development of Early childhood Education and Child Care in France, Great Britain and Sweden. Paper presented at: the 2007 CPSA Annual Conference. May 31, 2007; Saskatoon, SA.
18. Jenson J, Mahon R. Bringing Cities to the Table: Child Care and Intergovernmental Relations. Ottawa, ON: Canadian Policy Research Network Inc; 2005
19. Glenn EN. From servitude to service work: historical continuities in the racial division of paid reproductive labor. *Signs* 1992;18(1):1-43.
20. Bakan AB, Stasiulis DK. *Not one of the family: foreign domestic workers in Canada*. Toronto, ON: University of Toronto Press; 1997.
21. Lister R, Williams F, Anttonen A, Bussemaker J, Gerhard U, Heinen J, Johansson S, Leira A, Siim B, Tobio C, Gavanas A. Gendering Citizenship in Western Europe: new challenges for citizenship research in a cross-national context. Bristol, UK:

Policy; 2007.

22. Martinez-Franzoni J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Politics and Society* 2008;50(2):67-100.
23. Kofman E, Raghuram P. Gendered migration and global social reproduction. Springer, 2015.
24. Peng I. Explaining exceptionality: Care and migration policies in Japan and South Korea in Gender, migration, and the work of care: A multi-scalar approach to the Pacific rim, S. Michel and I. Peng, eds. Palgrave-Macmillan, 2017.
25. Mahon R. Early childhood education and care in global discourses in Karne Mundy, Alan Green, Robert Lingard and Antoni Verger, eds. The Handbook of global politics and policy-making in education. London: Wiley-Blackwell, 2016224-40.
26. Dahlberg G, Moss P. Ethics and Politics in Early Childhood Education. New York, NY: Routledge; 2005.
27. Moss P. Early years PISA testing. *Early Years Educator*, 2016. http://dx.doi.org/10.12968/eyed.2016.18.6.14.
28. Pence A. Baby PISA: Dangers that can arise when foundations shift. *Journal of Childhood Studies* 2017; Vol. 41, No. 3.

Notes :

a La typologie d'Esping-Anderson est centrée sur trois systèmes : a) libéral (programmes ciblant les familles à faible revenu, à risque, ou d'autres familles qui s'ajoutent à la suite des déductions d'impôt pour les individus ou les entreprises), b) conservateur corporatiste (soutient de la garde des enfants à la maison), et c) social-démocrate (financement et prestation publique de services à la petite enfance universels). Pour une autre classification des services à la petite enfance dans le Sud, où les enfants sont laissés aux soins des grands-parents ou d'autres membres de la famille alors que leur mère s'occupe d'enfants dans le Nord, voir les notes 10 à 13.

b Au Canada, les travaux d'Alan Pence ont été très importants à cet égard.