



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

à la Commission de la culture et de l'éducation

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 5,
*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*

Le 27 mai 2019

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction.....	7
L'enfant et l'atteinte de son plein développement	9
Un lien personnalisé, un lien de développement	9
L'importance de la connaissance des besoins spécifiques des enfants de 4 ans	11
L'importance de la prévention des vulnérabilités de développement pour la réussite éducative	12
Consolider pour mieux accompagner.....	14
Conclusion	19
Recommandations de la CSN	21
Bibliographie.....	23

Avant-propos

Nous remercions le gouvernement de nous permettre de livrer nos commentaires sur le 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

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS) représente la très grande majorité du personnel syndiqué dans le secteur des centres de la petite enfance (CPE) au Québec. Elle représente plus de 10 500 travailleuses et travailleurs provenant de plus de 400 CPE et environ 3 200 responsables de service de garde en milieu familial. La Fédération des employées et employés de services publics (FEESP) représente, quant à elle, la majorité des éducatrices et des techniciennes des services de garde éducatifs en milieu scolaire. La Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ) compte parmi ses membres la très grande majorité des enseignantes et des enseignants en Techniques d'éducation à l'enfance.

Au fil des années, la CSN a contribué à la mise sur pied et au développement des services de garde éducatifs. Depuis plus de quarante ans, nous agissons en ce sens et soutenons les travailleuses et travailleurs qui y œuvrent. En outre, nous avons publié, en 2010, une plateforme afin de partager notre vision, Des services de garde éducatifs de qualité : un droit pour chaque enfant.

Introduction

Le rapport Parent est un ouvrage incontournable qui a posé les bases du système scolaire moderne québécois en 1964. Les principes qui sous-tendent ses recommandations tels le droit universel à l'éducation, le statut de la langue française et la valorisation de la culture générale ont transcendé les époques. La démocratisation de l'éducation a été sans conteste un virage crucial pour l'avancement du Québec.

Des décennies plus tard, portées par les mêmes valeurs de démocratisation des services éducatifs, le gouvernement du Québec a adopté une importante politique familiale « Les enfants au cœur de nos choix » en 1997. Cette dernière mettait en œuvre des mesures favorisant la conciliation famille-travail nécessaire à l'intégration des femmes sur le marché du travail, mais aussi, elle permettait « de familiariser progressivement (les enfants) avec un environnement d'apprentissage et d'acquérir les habiletés qui les placeront en position de réussite à l'école¹. » Les centres de la petite enfance (CPE) avec leurs deux volets, en installation et en milieu familial, n'étaient pas de simples services de garde, mais des guichets uniques où les parents et les enfants pouvaient avoir accès à une gamme complète de services de première ligne. Les CPE étaient donc un élément central au développement global des tout-petits en leur offrant des services éducatifs de qualité et abordables. Ces espaces de vie avaient donc aussi comme visée d'aplanir les inégalités sociales sur le plan de l'apprentissage, et tendaient vers une meilleure égalité des chances.

Malheureusement, l'application de la politique a été malmenée par des années de coupes budgétaires en petite enfance, par un processus de bureaucratisation et par le soutien au développement d'un modèle concurrent commercial. L'offre des services de garde éducatifs est dispensée de façon inégale et insuffisante dans plusieurs régions au Québec. Ce faisant, ce sont les enfants du Québec qui n'ont pas la même chance d'apprendre, de se développer. Qui plus est, ce sont majoritairement des femmes qui travaillent dans ce secteur et qui voient leurs conditions d'emploi se dégrader.

Le projet de loi n° 5 propose la généralisation de la maternelle 4 ans comme réponse au problème d'accès à des services éducatifs. Lors de son dépôt, le premier ministre justifia son projet de loi ainsi : « Notre objectif est de donner à tous nos enfants les moyens d'aller au bout de leur potentiel. C'est le meilleur investissement que nous puissions faire pour l'avenir du Québec. Pour ce faire, il faut ouvrir les portes du réseau scolaire encore plus tôt à tous les enfants du Québec pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins (...) C'est un nouvel outil que nous nous donnons pour agir tôt, pour dépister plus rapidement les troubles d'apprentissage et pour aider nos enfants à réussir². »

¹ Gouvernement du Québec, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au cœur de nos choix*, 1997.

² Jean-François ROBERGE, ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Un premier pas vers le déploiement des classes de maternelle 4 ans partout au Québec*, communiqué de presse, 14 février 2019.

Combattre les inégalités en éducation et offrir un service éducatif à tous les enfants du Québec est fondamental pour la CSN. Néanmoins, il nous semble clair que le gouvernement ne prend pas la bonne voie pour y répondre. Bien qu'insuffisants en nombre de places, les services éducatifs existent déjà dans une multitude de formes complémentaires allant des CPE aux services de garde en milieu familial, de la maternelle 4 ans en milieu défavorisé au programme Passe-Partout.

Rien n'indique que la maternelle 4 ans soit le service le plus approprié pour réaliser le développement du potentiel des enfants. Le gouvernement du Québec ne crée pas ici un nouveau service, comme l'ont fait nos voisins ontariens, mais vient plutôt dédoubler et concurrencer des services déjà existants. Par son investissement massif dans les classes de maternelle 4 ans, le gouvernement fragilise à la fois le réseau de la petite enfance et celui de l'éducation sans vraiment convaincre sur la pertinence de son choix.

La CSN espère que les audiences du projet de loi n° 5 puissent générer un espace de dialogue. Nous avons tous à cœur le développement des enfants du Québec. Le gouvernement a la responsabilité de soupeser les conséquences de ses propositions pour l'avenir des enfants, pour l'avenir des réseaux de la petite enfance et de l'éducation, mais à plus long terme pour l'avenir de la société québécoise.

L'enfant et l'atteinte de son plein développement

L'investissement de milliards de dollars pour la généralisation de la maternelle 4 ans à l'ensemble du Québec³ pose un postulat lourd de conséquences : l'école est la mieux adaptée pour répondre aux besoins éducatifs des enfants de 4 ans. La CSN remet en question cette proposition et appelle le gouvernement à prendre en compte les différentes études menées dans le domaine de la petite enfance avant d'aller de l'avant avec ce projet.

Quel que soit le service éducatif identifié pour répondre aux besoins des 4 ans, les Québécoises et les Québécois s'attendent à ce que le choix vise d'abord à assurer le plein potentiel des enfants. En ce sens, les recherches révèlent que la qualité d'un service est la variable qui aura le plus d'influence sur le développement ultérieur des enfants.

L'évaluation de la qualité d'un service éducatif, en service de garde ou en milieu scolaire, renverrait à deux dimensions : des variables liées à la qualité structurelle du service comme le ratio adulte-enfant et la formation du personnel; et à la qualité des processus dans les interactions entre le personnel et l'enfant, ou dans les composantes du programme éducatif. Le gouvernement ne peut passer outre ces critères pour guider ses actions.

Un lien personnalisé, un lien de développement

En évaluant la qualité des réseaux à l'aune des critères structureaux, nous nous rendons compte de la supériorité du modèle actuel québécois. En effet, les services de garde offrent un ratio enfant-adulte avantageux : une responsable de service de garde en milieu familial (RSG) pour six enfants et une éducatrice en CPE pour dix enfants de 4 ans. Cette caractéristique permet une intervention éducative personnalisée ainsi que le développement d'un lien d'attachement sécurisant et aimant.

En ce moment, le nombre d'enfants en classe de maternelle varie de 6 à 18⁴. Le ratio plafond, bien que plus élevé qu'en service de garde, serait diminué grâce à l'ajout d'une personne spécialisée en petite enfance à mi-temps qui accompagnerait l'enseignante en classe. Cet ajout est pour nous essentiel. En effet, l'expérience du premier projet de maternelle 4 ans à temps plein à l'École Saint-Zotique a démontré comment il a été avantageux de développer une chimie collaborative entre les enseignantes et les éducatrices à mi-temps qui restaient avec l'enfant pour l'heure du dîner et la période après l'école. Ce type de combinaison permet la création d'activités éducatives utilisant le jeu et respectant le rythme d'apprentissage des enfants.

³ Le gouvernement a mentionné lors de l'analyse des crédits budgétaires que chaque nouvelle classe demande l'investissement de 800 000 \$ en infrastructure. Ce montant multiplié par 2500 nouvelles classes présentement non disponibles atteint un montant total de 2 G\$. Par ailleurs, le financement par l'État d'un élève est de 8 923 \$ en services éducatifs pour 200 jours de prestation alors qu'un enfant en CPE représente un investissement de 7 093 \$ pour 260 jours de services. En un an, et pour les 45 000 enfants que le gouvernement souhaite desservir, l'État dépensera en coûts récurrents 82 M\$ supplémentaires en optant pour le système scolaire plutôt que pour les CPE.

⁴ Le plancher de 6 élèves est tributaire des règles de financement des commissions scolaires et le plafond de 18 est défini par les conventions collectives des enseignantes.

Jusqu'à maintenant, le choix de la personne à mi-temps est laissé à la volonté aléatoire des enseignantes et des directions d'école, et cela, sans directive ou définition de tâches associées à ce poste. Bien que beaucoup d'écoles ont choisi d'engager soit une technicienne en éducation spécialisée ou soit une éducatrice en service de garde, d'autres préfèrent embaucher des psychoéducatrices dans l'esprit d'offrir des services aux enfants avec des besoins particuliers. Si l'objectif est louable, le rôle dédié de la personne à mi-temps n'est pas clair : est-il de pallier au manque de services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA), ou plutôt d'accompagner les enseignantes et les enseignants dans l'élaboration d'activités visant le potentiel de développement global de tous les élèves? Par ailleurs, l'éducatrice offre un accompagnement à l'enfant tant en classe qu'en service de garde, un atout pour réduire le nombre d'adultes avec lesquels l'enfant devra entrer en contact au cours de la journée. Nous croyons que le gouvernement gagnerait à définir et à valoriser le rôle des travailleuses à mi-temps tant pour leur embauche que pour leur intégration au sein de l'équipe-école.

En outre, si le ministère garantit un certain ratio d'élèves en classe, nous déplorons que rien n'est prévu pour diminuer ce ratio en service de garde en milieu scolaire (SGMS). Près de 77 % des enfants de 4 ans fréquentent un SGMS. Or, le ratio plafond est établi à un membre du personnel de garde pour vingt élèves; mais il n'est pas rare que ce ratio soit dépassé faute de personnel. Il est en effet possible d'observer des ratios d'une éducatrice pour trente élèves de 4 et 5 ans, et même plus, pour ce qui est de la surveillance sur l'heure du dîner. Le financement actuel non dédié aux SGMS pour les enfants de 4 ans ou les enfants HDAA ne suffit pas à répondre à leurs besoins d'accompagnement dans leur plein potentiel de développement global. Par ailleurs, l'information sur les cotes accordées aux enfants HDAA n'est pas transmise aux SGMS et par conséquent, l'intervention adéquate et cohérente devient difficile. Qu'ils soient en classe ou en service de garde, les enfants maintiennent leurs besoins spécifiques tout au long de la journée.

Ensuite, un enfant de 4 ans, c'est petit et peu autonome. Les CPE et les RSG ont présentement des environnements adaptés aux enfants de cet âge : mobilier, cour extérieure surveillée, jouets et matériel éducatifs, salle de bain adjacente, etc. La très grande majorité des écoles n'ont ni les locaux, ni le soutien financier, ni l'expérience pour adapter l'accueil des enfants qui se retrouvent souvent à côtoyer des enfants beaucoup plus âgés qu'eux. D'ailleurs, un rapport d'évaluation de l'implantation de la maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé a montré que le milieu scolaire ne dispose pas toujours de l'espace et des ressources matérielles les plus favorables au développement de l'enfant. Le gouvernement a annoncé un investissement moyen de 800 000 \$ par nouvelle classe ouverte pour un total estimé à 2 G\$. Ces montants sont faramineux dans un contexte où les écoles du Québec n'ont jamais eu autant besoin de rénovation.

En somme, la qualité des services s'évalue en fonction de la relation éducative entre l'intervenante et l'enfant. Les services de garde éducatifs sont expressément conçus pour permettre ce type de relation. Fort de plus de vingt ans d'expérience et d'amélioration continue, il est temps que le gouvernement reconnaisse les services de garde éducatifs à leur pleine valeur. Pour ce qui est des maternelles 4 ans déjà existantes, d'importantes améliorations doivent être apportées.

L'importance de la connaissance des besoins spécifiques des enfants de 4 ans

Les enfants en bas âge évoluent rapidement et la qualité des relations est primordiale. En ce sens, les éducatrices de services de garde subventionnés ont majoritairement reçu une formation spécifique portant sur le développement global de l'enfant comprenant les axes cognitif, affectif, moteur et langagier des enfants de 0 à 5 ans. Cette formation permet d'intervenir en adéquation aux besoins associés à chacun des âges. De leur côté, les enseignantes du préscolaire détiennent une formation universitaire adaptée aux enfants de 5 à 12 ans. Or, une formation pour les 5 ans n'est pas adaptée aux 4 ans : cela « a une incidence sur la qualité. Les recherches le démontrent. Il y a un monde entre les enfants de 4 ans et ceux de 5 ans⁵. » Qui plus est, des enfants nés au mois de septembre pourraient n'avoir que 3 ans à leur arrivée à la maternelle. À 3 ans ou au début de 4 ans, l'autonomie, la capacité langagière ou l'hygiène sont plus limitées. La formation universitaire davantage axée sur l'apprentissage scolarisant n'est tout simplement pas adaptée aux besoins de base de ces petits, et des changements à la formation des maîtres ne pourront pas être effectués à court terme.

À cet âge, les parents sont les premiers éducateurs de l'enfant. Il est essentiel que l'éducatrice ou l'enseignante puisse développer une collaboration positive avec la famille de l'enfant. Là encore, les services de garde éducatifs en milieu familial ou en CPE ont un avantage en comparaison au système scolaire. Ils permettent un contact quotidien avec la famille alors que l'école peine à offrir cette proximité. À cet égard, pour les maternelles 4 ans déjà existantes, les services de garde en milieu scolaire (SGMS) pourraient jouer un rôle plus important dans le relais d'information et dans le développement d'une relation de collaboration éducative.

Si certains parents perçoivent l'apprentissage pédagogique précoce comme un gage de réussite scolaire, les experts de l'enfance ont largement fait la preuve que les enfants de 4 ans ont besoin de développer certaines compétences préalablement à leur scolarisation. De nombreux intervenants de l'enfance, du milieu pédiatrique ainsi que l'Ordre des psychologues du Québec ont souligné que l'apprentissage et la préparation à la scolarisation doivent se faire par une approche de développement global et en utilisant le jeu comme outil pédagogique. En ce sens, nous reconnaissons la volonté gouvernementale d'améliorer le programme du préscolaire pour y inscrire l'approche par le jeu et de l'harmoniser avec celui de la petite enfance.

Cependant, une étude longitudinale sur différents projets d'implantation de la maternelle 4 ans a démontré que malgré la ligne énoncée par le programme préscolaire, les enseignantes sont peu formées et particulièrement peu épaulées dans l'application de la pédagogie par le jeu. Ainsi, la tendance à la scolarisation se fait lourde. Cette avenue n'est pas à suivre. D'ailleurs, le droit au jeu est enchâssé dans la Convention internationale des droits de l'enfant.

⁵ Marie-France, BÉLANGER, Les futurs enseignants de maternelle 4 ans sont-ils suffisamment formés?, *Radio-Canada*, 23 janvier 2017.

Tout comme les experts du développement de la petite enfance, la CSN croit que le modèle éducatif le mieux adapté pour les enfants de 4 ans est présentement celui des services de garde éducatifs. S'il fallait assurer la qualité d'une généralisation de la maternelle 4 ans, cela nécessiterait : des dépenses et du temps pour bonifier la formation des enseignantes; un meilleur encadrement de l'application du programme de préscolaire; l'amélioration de la collaboration entre les acteurs du milieu scolaire et ceux-ci avec les parents; la bonification de l'apport des SGMS; un investissement massif dans les lieux et le matériel dans les écoles; etc. Non seulement nous doutons de la faisabilité à court terme d'un tel plan, mais nous remettons aussi en question la pertinence d'utiliser les finances publiques pour dédoubler un service déjà existant, lequel est reconnu comme étant un service de qualité.

En revanche, nous concevons que tous les services de garde ne s'équivalent pas. Notons qu'en 2017-2018, 56 % des plaintes retenues par le ministère de la Famille l'étaient pour des garderies non subventionnées alors qu'elles représentent 21 % de l'ensemble des places du secteur. Bien entendu, des améliorations sont aussi possibles pour les CPE et les RSG pour mieux soutenir le développement de nos plus petits. En ce sens, le programme éducatif *Accueillir la petite enfance* vient d'être révisé et « enrichi de contenu tiré de recherches récentes sur le développement des jeunes enfants et sur les interventions à privilégier⁶ », et une formation est déployée partout au Québec.

Nous croyons donc que le gouvernement devrait maintenir et encourager le déploiement des CPE et des RSG en milieu familial régi dont la qualité éducative a été prouvée, et ainsi offrir ce qu'il y a de meilleur pour les enfants de 4 ans.

L'importance de la prévention des vulnérabilités de développement pour la réussite éducative

Le gouvernement justifie le projet de loi n° 5 par l'amélioration de la détection des retards de développement ainsi que par l'offre d'un service gratuit et de qualité pour les 20 % des enfants ne fréquentant actuellement aucun service éducatif. La CSN croit, elle aussi, dans l'importance de la prévention des retards développementaux, mais ne considère pas que généraliser la maternelle 4 ans dans toutes les écoles résoudra ce large problème social.

Depuis plusieurs années, le nombre d'élèves de maternelle 5 ans ayant une ou plusieurs vulnérabilités développementales est en croissance. En effet, la dernière enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle montre que plus d'un enfant sur quatre au Québec est vulnérable dans au moins un domaine de développement alors qu'il était d'un pour dix en 2000. Dans certaines régions du Québec, ce taux atteint maintenant le tiers des enfants. Un enfant vulnérable est plus susceptible d'éprouver des difficultés dans son parcours scolaire.

⁶ Ministère de la Famille, *Accueillir la petite enfance*, Programme éducatif pour les services de garde éducatifs à l'enfance, 2019.

D'entrée de jeu, soulignons que différentes études prouvent que les enfants ayant fréquenté un service éducatif au cours de leur petite enfance sont significativement moins nombreux à être vulnérables dans un domaine de leur développement. Si cet effet est vérifié avec les CPE, cela ne s'est pas avéré avec les autres types de service, dont la fréquentation de la maternelle 4 ans. En outre, la recherche illustre que les enfants de milieux défavorisés économiquement sont plus susceptibles de fréquenter un service de garde de moindre qualité, ou tout simplement de ne pas en être desservis. Même le déploiement de la maternelle 4 ans en milieu défavorisé n'a pas réussi à répondre à la problématique, puisque seulement 19 % des enfants de milieu défavorisé inscrits à la maternelle 4 ans n'ont pas fréquenté préalablement un autre service de garde éducatif. Il faut dire que la gratuité de la maternelle 4 ans ne l'est que 5 heures par jour et 180 jours par année. Les parents d'enfant à la maternelle doivent assumer les frais pour les repas et les collations, et possiblement les coûts reliés au SGMS, la garde pendant les journées pédagogiques et durant l'été. Ces coûts ne sont pas attractifs pour les parents qui ont de faibles revenus.

En fait, très peu d'études ont été réalisées sur les raisons expliquant que plusieurs enfants du Québec ne fréquentent pas de services éducatifs. Est-ce par manque de places dans les services de garde éducatifs à l'enfance? Est-ce pour des raisons financières? Est-ce par manque de service aux horaires atypiques? Est-ce par méconnaissance du modèle québécois des CPE? Est-ce par choix de parents voulant participer le plus longtemps possible au développement de leur enfant? Étant donné que les causes expliquant l'absence de fréquentation d'un service éducatif ne sont pas claires, nous considérons qu'il est tout à fait précipité d'investir des milliards de dollars de fonds publics dans une seule et unique solution à un problème peu documenté.

En outre, les services de garde éducatifs à l'enfance offrent déjà la possibilité d'intervenir sur les retards de développement en très bas âge puisque l'identification peut se faire dès la pouponnière. L'identification et l'intervention peuvent donc être intégrées dans un continuum de service 0-5 ans cohérent et stable. Les éducatrices détiennent l'expertise, par leur formation spécifique, pour bien connaître les étapes du développement des enfants. De plus, les services de garde éducatifs ont aussi des ententes avec les CLSC; les RSG peuvent être appuyées par leur bureau coordonnateur et d'autres ressources du domaine de la santé et des services sociaux peuvent venir en appui. En ce sens, la directrice régionale de santé publique de Montréal considère que l'accent devrait davantage être porté sur l'intervention précoce notamment en continuant de développer des services de garde de qualité plutôt que par le modèle de la maternelle 4 ans.

Nous ne croyons pas que la maternelle 4 ans soit plus appropriée que les services de garde éducatifs pour détecter et intervenir auprès des enfants ayant des vulnérabilités. Considérant que les enseignantes, les enseignants et le personnel de soutien ont une expertise pour les élèves HDAA, nous constatons que le réseau scolaire, faute de ressources, peine à offrir l'appui nécessaire pour ces enfants. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a déjà alerté le gouvernement d'une augmentation importante du nombre de plaintes relatives aux services dispensés aux élèves HDAA. De plus, seulement 50 % des enfants de maternelle 5 ans présentant une vulnérabilité ont pu bénéficier des services d'un professionnel non enseignant à l'école. La CDPDJ a ainsi recommandé au

gouvernement d'effectuer un portrait de la situation des services disponibles pour les élèves avec des besoins particuliers pour connaître les ressources manquantes. Le réseau de l'éducation souffre depuis longtemps de sous-financement et les mesures d'austérité n'auront fait qu'accentuer le manque d'accès aux ressources spécialisées. Le financement annoncé dans le dernier budget provincial ne réussira pas à combler le manque de ressources qui s'aggrave depuis des années.

Enfin, quel que soit le réseau qui agira en prévention et en identification de retards de développement, l'accès aux professionnel-les de la santé et des services sociaux est cauchemardesque depuis les coupes et les restructurations dans ce réseau. Le personnel du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) ne peut intervenir que dans les cas les plus lourds et les plus urgents⁷. Les parents ayant les moyens financiers font alors appel aux services du secteur privé; les moins fortunés devront attendre des années avant de voir les professionnel-les appropriés. Cette attente est lourde de conséquences pour ces jeunes qui accumulent alors les difficultés et les échecs. Cette situation contribue certainement au décrochage scolaire et nuit à la réelle égalité des chances.

La question de l'identification des élèves présentant des vulnérabilités ou HDAA et de l'intervention qui en découlent doit être prise au sérieux pour trouver les solutions les plus pertinentes dans sa globalité. Par exemple, l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) a récemment recommandé différentes actions pour améliorer l'intervention concernant le trouble déficitaire de l'attention, notamment en rehaussant la collaboration entre le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux. L'intervention pour les retards développementaux ou envers les élèves HDAA doit être étudiée dans toute sa complexité et des actions concertées doivent être réfléchies et mises en place.

La CSN appuie la volonté du gouvernement d'agir promptement sur les vulnérabilités des enfants. Cela dit, avant d'adhérer à une solution, il faut s'assurer qu'elle réponde adéquatement aux besoins. Jusqu'à maintenant, l'idée que la maternelle 4 ans sera capable d'attirer les 20 % d'enfants présentement hors de tous services éducatifs semble manquer d'arguments convaincants. Le réseau des services de garde éducatifs a démontré clairement son expertise quant à l'intervention précoce auprès des petits. Ce faisant, c'est en finançant les services spécialisés des trois réseaux (services de garde éducatifs, scolaire et de santé et services sociaux) que nous arriverons à agir en prévention, et ce, pour donner une chance équitable à tous les enfants de réussir leur parcours scolaire et de grandir en santé.

Consolider pour mieux accompagner

Le réseau de la petite enfance comprend une série de services, dont la maternelle 4 ans. L'extension de la maternelle 4 ans aura nécessairement des répercussions à la fois sur la vitalité des services de garde éducatifs et sur le système d'éducation, celui-ci étant aux prises d'ores et déjà avec beaucoup de défis à relever. La CSN doute que ce grand bouleversement soit justifié et salutaire pour le bien-être des enfants.

⁷ *La Presse*, Santé mentale des jeunes : le guichet cul-de-sac ou écouter l'entrevue avec Dr Olivier Farmer, médecin psychiatre, Hôpital Notre-Dame du CHUM.

D'abord, le réseau des services de garde éducatifs sera durement affecté, et ce, particulièrement dans les régions éloignées des grands centres. Selon les données apportées par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), les RSG en milieu familial pourraient subir une perte de clientèle forçant par conséquent des fermetures. Plusieurs CPE financièrement fragiles pourraient aussi en subir les conséquences. Ce sont de petites entreprises qui fermeront leurs portes, et plusieurs femmes ne pourront pas continuer à œuvrer dans leur secteur d'expertise. Ces données sont à prendre au sérieux pour la vigueur de plusieurs économies régionales. La situation inquiète les travailleuses des services de garde.

Le ministre de la Famille a annoncé l'octroi de 13 500 places subventionnées promises depuis 2011 et 8 000 places pour les RSG en milieu familial régi. Cependant, le budget provincial, lui, comportait peu de nouveau financement pour les services de garde éducatifs. Vouloir soutenir un réseau, ce n'est pas qu'ouvrir des places; c'est développer et améliorer toujours sa qualité de services.

Le gouvernement actuel ne peut ignorer les mesures libérales des dix dernières années. Au fil du temps, le réseau des CPE et des RSG a été étouffé d'une part, par l'ajout constant d'obstacles financiers et administratifs à leur développement (exemple : modulation des tarifs, financement obligatoire de 50 % pour les nouvelles installations, subvention à la présence journalière des enfants), et d'autre part, par le développement du réseau des garderies non subventionnées à l'extérieur des règles d'appel d'offres, stimulé par de généreux crédits d'impôt pour les parents.

Ces gestes ont eu comme conséquence de réduire drastiquement la différence tarifaire entre le réseau subventionné et celui non subventionné, favorisant même parfois ce dernier. L'explosion du nombre de places en garderies non subventionnées, passant de 3 % en 2009 à 22 % en 2018, témoigne du favoritisme de l'État envers le réseau non subventionné. Notons que les garderies dites non subventionnées se trouvent à l'être dans les faits, puisque, pour 2019 seulement, le gouvernement absorbe un manque à gagner d'environ 735 M\$ dû aux crédits d'impôt que reçoivent les parents pour frais de garde. Pourtant, la différence des services est de taille : l'un privilégie la mission éducative, et l'autre, le profil de l'investisseur. Dans la même veine, le gouvernement libéral a refusé en 2017 d'encadrer efficacement la garde en milieu familial non régi. Or, devons-nous rappeler le manque patent de garanties quant à la sécurité de ces lieux ainsi que de l'absence d'un programme éducatif?

En 2017 la Commission sur l'éducation à la petite enfance recommande que le gouvernement reconnaisse la mission éducative des services de garde à l'enfance; que ces derniers doivent être gratuits, au même titre que l'école; qu'il est essentiel de rehausser la qualité des services éducatifs ainsi qu'il est important de consolider la cohésion et la complémentarité entre tous les acteurs impliqués en petite enfance. La CSN adhère aux recommandations de cette Commission qui a réuni l'ensemble des acteurs du milieu.

Bref, le réseau des services de garde éducatifs doit d'abord être choisi et consolidé par le gouvernement. Le généreux crédit d'impôt pour frais de garde, la modulation des tarifs des services subventionnés et la généralisation de la maternelle 4 ans envoient le message opposé.

Le ministère de l'Éducation ne peut faire fi des besoins de concertation du milieu et doit soumettre le déploiement de places de maternelle 4 ans à la recherche de complémentarité établie par les comités consultatifs régionaux sur l'offre de services de garde éducatifs. Ces comités réunissant différents acteurs régionaux ont ainsi l'importante mission de conseiller le ministre sur les réels besoins et les priorités pour la répartition de nouvelles places.

De son côté, le réseau de l'éducation sortira affaibli de la généralisation de la maternelle 4 ans. Selon une étude de l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), « depuis 2003-2004 les crédits alloués aux commissions scolaires ne permettent pas de combler l'augmentation des coûts de système⁸. » En plus de ces coûts, rappelons que selon le gouvernement, seulement 41 % des écoles primaires et 50 % des écoles secondaires sont dans un état jugé satisfaisant. Le dernier budget provincial s'attaque à ce problème, mais ne peut, à lui seul, rééquilibrer un réseau mis à mal par 15 ans de « réingénierie » et « d'austérité ».

D'ailleurs, la difficulté de recrutement de travailleuses en milieu scolaire est un défi auquel le gouvernement n'a pas encore de solutions concrètes. Le MEES estime que la généralisation de la maternelle 4 ans nécessitera la création de 3028 à 5081 postes d'enseignantes; de 1514 à 2540 postes pour des ressources spécialisées à mi-temps; entre 621 et 1060 postes d'éducatrices en service de garde scolaire; et d'un nombre indéterminé de professionnel-les. Comment le gouvernement réussira-t-il à recruter en grand nombre de nouveaux employé-es alors que nous observons un manque de personnel? Comment le gouvernement conjuguera-t-il les nombreux départs à la retraite, la hausse des effectifs étudiants annoncée et les 8000 nouveaux postes créés? Les conditions de travail particulièrement difficiles dans les SGMS ne sont pas attractives. Le gouvernement a déjà voulu pallier le manque de personnel en service de garde par la diminution de la formation obligatoire d'entrée. Nous considérons que cela n'est pas l'avenue à suivre pour garantir un service de qualité, et nous appelons plutôt le gouvernement à revoir la mission des SGMS et à optimiser les tâches des éducatrices, tel que le proposait le Conseil supérieur de l'éducation en 2006. Dans ce contexte, nous craignons que la généralisation de la maternelle 4 ans phagocyte les autres besoins du secteur scolaire, et entraîne une véritable pénurie du personnel de l'éducation.

Les milliards de dollars investis par le gouvernement dans la généralisation de la maternelle 4 ans seraient mieux utilisés s'ils servaient à répondre à des besoins criants et concrets du réseau de l'éducation et de la petite enfance. Le modèle québécois de CPE et de RSG doit être valorisé et développé par des mesures concrètes comme la fin du crédit d'impôt pour service de garde. Par principe de complémentarité, l'ouverture de nouvelles classes de maternelle 4 ans en milieu défavorisé devrait continuer à être effectuée en collaboration avec les comités régionaux sur l'offre de services éducatifs. Finalement, pour améliorer la qualité des services éducatifs et encourager la réussite éducative, le gouvernement aurait pu déterminer

⁸ IRIS, *Portrait de la situation dans les écoles du Québec, Conditions de travail et compressions budgétaires*, août 2018.

différentes mesures comme la gratuité des services éducatifs à la petite enfance, la diminution des ratios en classe, l'optimisation des services de garde en milieu scolaire, la mise en place de mesures d'aide aux enfants en difficulté et la fin de la modulation des tarifs pour les services de garde subventionnés dès le mois de septembre. Le projet de loi n° 5 du gouvernement fait le pari dangereux et arbitraire qu'une mesure grassement financée et qui vient dédoubler des services existants va régler une multitude de problèmes.

Conclusion

Pour assurer le développement global et la réussite éducative des enfants, il est essentiel d'assurer un service éducatif de qualité. Pour ce faire, le Québec a développé un modèle unique alliant CPE, services de garde en milieu familial, maternelle 4 ans en milieu défavorisé et programmes particuliers tels que Passe-Partout. Pour la CSN, « nous privilégions le développement de services éducatifs qui permettent une intervention précoce bien avant l'âge de 4 ans. Par ailleurs, même si les CPE ne logent pas dans l'enceinte d'une école, ils ont développé au cours des années des pratiques pour faciliter la transition de l'enfant vers l'école⁹. » La généralisation de la maternelle 4 ans prendra des années et des fonds publics par milliards pour atteindre ses objectifs. Nous croyons que compte tenu de la qualité des services en CPE et des RSG en milieu familial régi, le gouvernement devrait plutôt miser sur le déploiement et l'amélioration de son réseau de services de garde éducatifs.

Par ailleurs, la prévention des vulnérabilités de développement est essentielle au développement du potentiel des enfants et de leur réussite éducative. La question des vulnérabilités est enchâssée à celle des inégalités sociales et de l'accès aux professionnel-les de la santé et des services sociaux. Pour rejoindre tous les enfants du Québec par des services éducatifs, il faut d'abord connaître les raisons qui expliquent que certains parents ne s'en prévalent pas. Nous ne croyons pas que la généralisation de la maternelle 4 ans soit une solution. Des actions concertées entre les différents ministères doivent être réfléchies et mises en place pour s'assurer de répondre aux besoins de développement de chaque enfant.

Un récent sondage établit que la majorité des parents préfèrent que leur enfant fréquente un service de garde éducatif plutôt que la maternelle 4 ans. Alors que le gouvernement vante son projet comme étant une bonification à l'offre éducative pour les 4 ans, nous constatons plutôt que le seul véritable obstacle au libre choix des parents est le manque de places en CPE et chez les RSG en milieu familial régi.

Bref, la CSN soutient qu'il faut accorder la priorité à l'éducation et au développement des enfants. Nous constatons que le réseau de l'éducation souffre depuis des décennies d'un manque de soutien gouvernemental. Des investissements doivent être octroyés pour améliorer les services aux élèves et les employé-es de soutien (mi-temps et SGMS) doivent pouvoir jouer un rôle accru dans le développement global des enfants.

L'offre d'un service éducatif n'est pas l'apanage du système scolaire. Les services de garde éducatifs ont démontré leur pertinence. C'est au gouvernement de les appuyer et de les développer pour en garantir l'accès. En investissant autant d'énergie et de moyens dans la généralisation de la maternelle 4 ans, le gouvernement ne crée pas un nouveau service éducatif. Il cannibalise plutôt ses propres services éducatifs à l'enfance.

⁹ CSN, *Mémoire présenté sur le projet de loi n° 23, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans*, avril 2013.

Recommandations de la CSN

1. Arrêter la généralisation de la maternelle 4 ans partout sur le territoire québécois.
2. Enquêter sur les raisons expliquant que 20 % des enfants québécois ne fréquentent pas un service éducatif à 4 ans.
3. Poursuivre le développement de places en milieu familial régi et en CPE.
4. Mettre fin à la modulation des tarifs ainsi qu'au crédit d'impôt pour frais de service de garde.
5. Instaurer la gratuité des services de garde éducatifs pour les familles à faible revenu ainsi que pour tous les enfants de 4 ans.
6. Améliorer le soutien financier et l'accès à des professionnel-les des services sociaux pour les services de garde éducatifs qui accueillent des enfants avec des défis développementaux.
7. Soumettre toutes les ouvertures de places pour les enfants de 0 à 4 ans aux comités régionaux sur l'offre de services éducatifs.
8. Valoriser le travail et préciser le rôle des employé-es de soutien (mi-temps) présents dans les classes de maternelle 4 ans.
9. Optimiser l'apport des services de garde en milieu scolaire dans la mission éducative des écoles, par leur intégration au sein de l'équipe-école et en considérant les EHDAA pour établir les ratios d'enfants par éducatrice.
10. Bonifier la Politique de santé mentale pour prendre en compte l'amélioration des services à l'enfance ainsi que la collaboration interministérielle.
11. Allouer les ressources financières publiques nécessaires aux services éducatifs pour en assurer la qualité.

Bibliographie

- AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Quel est l'effet de la fréquentation d'un service éducatif sur le développement de l'enfant à la maternelle selon le statut économique*, fascicule 2, mars 2015.
- APRIL, Johanne, Catherine LANARIS et Nathalie BIGRAS. *Conditions d'implantation de la maternelle quatre ans à temps plein en milieu défavorisé*, Sommaire du rapport de recherche présenté au MEER, 2018.
- BIGRAS, Nathalie et autres, *Le développement des enfants vivant dans des conditions de risques psychosociaux : les services de garde peuvent-ils faire une différence?*, Revue de psychoéducation, 37-1, 2008.
- BIGRAS, Nathalie et Christa JAPEL, *La qualité dans nos services de garde éducatifs à la petite enfance*, PUQ, 2007.
- BRASSARD Dominic, « La CSDM aux prises avec une pénurie d'éducateurs dans les services de garde », *Le 15-18*, Radio-Canada, 11 janvier 2019.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, avril 2018.
- COMMISSION SUR LA PETITE ENFANCE, *Pour continuer à grandir*, Rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance, février 2017.
- DESJARDINS, Martine, « Maternelle 4 ans : bien oui! », *Le Journal de Montréal*, 19 février 2019.
- DUVAL, Stéphanie et Caroline BOUCHARD, *Soutenir la préparation à l'école et à la vie des enfants issus de milieux défavorisés et des enfants en difficulté*, ministère de la Famille du Québec, 2013.
- GAGNÉ, A., N. BIGRAS, É. TURGEON, A. CHARRON, C. BOUCHARD, et J. APRIL, *Mémoire formulé dans le cadre de la consultation publique sur la réussite éducative du Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur*, 2016.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Analyse d'impact réglementaire*, 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, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 14 février 2019.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Création de places en services de garde*, ministère de la Famille [www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/places/Pages/index.aspx].
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Évolution des principales dépenses fiscales touchées par les budgets récents*, *Dépenses fiscales*, B.11, Édition 2018.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Les infrastructures publiques du Québec*, *Plan québécois des infrastructures 2019-2029*, Conseil du trésor, mars 2019.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités*, Conseil supérieur de l'éducation, septembre 2006.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plaintes retenues – selon le type de plaintes*, ministère de la Famille et des Aînés, 26 février 2019.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Portail informationnel*, système Charlemagne, année scolaire 2016-2017, MEES, TSE, DGSEG, DIS, 25 janvier 2018.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport préliminaire d'évaluation, Maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé*, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2015.

INESSS, [www.inesss.qc.ca/nc/publications/publications/publication/trajectoire-optimale-de-services-pour-les-enfants-adolescents-et-jeunes-adultes-ayant-un-trouble-de.html], 2018.

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, *Actes du Sommet sur l'éducation à la petite enfance*, 2017.

IRIS, *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, avril 2016.

LACOURSIÈRE, Ariane, « Plus de 5600 enfants vulnérables dans les maternelles », *La Presse*, 19 février 2019.

OBSERVATOIRE DES TOUT-PETITS, *Comment se portent les tout-petits québécois?*, Faits saillants, 2017.

ORDRE DES PSYCHOLOGUES DU QUÉBEC, *Mémoire formulé dans le cadre de la consultation publique sur la réussite éducative du Ministère de l'Éducation et de l'enseignement supérieur*, 2017.

RADIO-CANADA, « Maternelle à 4 ans : il faut plutôt investir dans les CPE, dit le pédiatre Jean-François Chicoine », entrevue réalisée le 27 novembre 2018.