

MÉMOIRE

*Pour des services éducatifs à l'enfance de qualité
et ancrés dans la communauté*

Mémoire déposé par Avenir d'enfants

dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 143

Loi visant à améliorer la qualité éducative et à favoriser le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance

Octobre 2017

TABLE DES MATIÈRES

Assurer des standards de qualité élevés	4
Processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité uniforme et obligatoire.....	4
Placer les parents au cœur des décisions.....	6
Les interactions avec les parents comme facteur de qualité	6
Contribution des parents aux comités consultatifs.....	6
Resserrer les liens avec la communauté	7
Présence et fréquentation des services éducatifs en milieu défavorisé.....	8
Conclusion	9
Recommandations.....	10

Avenir d'enfants tient à saluer le travail accompli avec le dépôt du projet de loi n° 143 et se positionne d'emblée en faveur de celui-ci et de ses objectifs, soit d'accorder à tous les enfants des chances égales de développer leur plein potentiel et d'avoir un bon départ dans la vie, en assurant la qualité des services éducatifs à l'enfance.

Depuis 2009, Avenir d'enfants travaille à soutenir et renforcer la collaboration entre les réseaux intersectoriels à tous les paliers, local, régional et national, pour mettre en place des stratégies concertées afin de favoriser le développement du plein potentiel des enfants et le bien-être des familles. Plus de 3000 partenaires, partout au Québec, contribuent à ce vaste projet collectif. Parmi ces organismes, 519 sont des services éducatifs à l'enfance. La mission d'Avenir d'enfants est de contribuer au développement global des tout-petits afin que chacun d'eux soit prêt à entreprendre avec succès son cheminement scolaire, en accordant une attention particulière aux familles défavorisées.

Le caractère singulier de notre mission ainsi que notre rôle de soutien et d'accompagnement nous permettent d'être le témoin privilégié du travail accompli partout au Québec dans le domaine de la petite enfance. Cette position unique nous permet de poser certains constats qui, nous l'espérons, alimenteront les travaux de la Commission des relations avec les citoyens dans l'étude de ce projet de loi.

Le projet de loi n° 143 est porteur de plusieurs améliorations foncièrement positives pour les services éducatifs à l'enfance et le développement des jeunes enfants au Québec. En reconnaissant la mission éducative de ces institutions, en mettant en place une évaluation obligatoire de la qualité et en formant des comités régionaux afin de conseiller le ministre de la Famille, nous croyons que le présent projet de loi pose des jalons importants afin d'améliorer l'éducation à la petite enfance et resserrer le rôle que joue la communauté auprès des tout-petits.

L'analyse du projet de loi nous amène également à formuler certaines recommandations afin de bonifier la portée ou l'efficacité des mesures instaurées par celui-ci. Notre mémoire portera ainsi sur les quatre grands thèmes au cœur de la mission d'Avenir d'enfants : la favorisation du développement des enfants par des interventions éducatives de qualité; la collaboration et l'implication des parents; la mobilisation de la communauté en soutien au développement de l'enfant; de même qu'une attention particulière aux milieux défavorisés.

ASSURER DES STANDARDS DE QUALITÉ ÉLEVÉS

Avenir d'enfants salue la reconnaissance dans le projet de loi n° 143 de la mission éducative des services de garde éducatifs à l'enfance.

La fréquentation de ces services favorise effectivement le développement des jeunes enfants, fait office de facteur de protection en regard de nombreux domaines de développement et contribue à une entrée à la maternelle sans vulnérabilité.

Il existe un consensus scientifique voulant que les premières années de vie d'un enfant représentent une période unique et cruciale : c'est pendant la grossesse et à la naissance que l'activité cérébrale est à son maximum; et c'est essentiellement pendant les trois premières années suivant la naissance que l'enfant apprendra les bases de la communication et de la vie en société; des bases qui lui seront utiles jusqu'à l'âge adulte¹. Ce consensus scientifique autour de la petite enfance est également accompagné d'un autre consensus scientifique : l'importance de la qualité des milieux de vie dans lesquels le jeune enfant grandit². En effet, bien que le développement exceptionnel du cerveau de l'enfant lui confère naturellement l'envie d'explorer et de faire des apprentissages, cette soif d'apprendre ne peut que s'étancher dans un environnement qui stimule l'envie de découvrir et qui offre à l'enfant l'affection et la sécurité dont il a besoin pour explorer en toute confiance. L'accès à une diversité d'expériences éducatives est considéré comme un facteur de protection dans le développement de l'enfant³. Ainsi, plus l'enfant a d'occasions d'explorer dans des environnements de qualité, meilleur est son développement. Et parmi ces environnements figurent, de façon importante, les services de garde éducatifs à l'enfance.

À titre de services éducatifs, les milieux de garde doivent être tenus aux plus hauts standards de qualité afin de favoriser le développement harmonieux des tout-petits qui les fréquentent, notamment dans une perspective de faciliter la transition scolaire et la réussite éducative ultérieure.

Processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité uniforme et obligatoire

Le processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité instauré à l'article 3 du projet de loi n° 143 doit pouvoir rendre compte de la qualité des milieux de garde et, pour ce faire, doit examiner sur une base régulière les services de garde éducatifs à l'enfance.

Les dispositions actuelles du projet de loi prévoient que ce processus ait lieu « sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci selon des modalités fixées par règlement ».

¹ Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (Eds.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academies Press.

² Institut national de santé publique (2014). *Les conditions de succès des actions favorisant le développement global des enfants. État des connaissances*.

https://www.inspq.gc.ca/pdf/publications/1771_CondSucActDeveEnf_EtatConn.pdf

³ Avenir d'enfants (2014). *Démarche partenariale écosystémique. Guide à l'intention des regroupements locaux de partenaires*. http://www.avenirdenfants.org/media/192307/guide_web-ecosystemie_AE_final.pdf

Dans une perspective d'assurer des standards de qualité élevés, Avenir d'enfants recommande que les modalités et les indicateurs du processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité soient fixés par un règlement ministériel, qu'ils prévoient la fréquence de ce cycle d'évaluation et qu'ils soient uniformes pour tous les types de milieux de garde (centres de la petite enfance, garderies en milieu familial, haltes-garderies communautaires, garderies privées subventionnées et garderies privées non subventionnées).

Des indicateurs de la qualité des services éducatifs à l'enfance ont d'ailleurs été développés dans le cadre de *L'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*⁴. Avenir d'enfants propose que les critères d'évaluation prennent leurs assises sur ces indicateurs.

Cette évaluation obligatoire ne saurait assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance sans contraintes pour ces institutions. Avenir d'enfants recommande ainsi qu'un rapport d'évaluation confirmant l'atteinte du seuil de qualité fixé par règlement soit conditionnel au renouvellement du permis de garderie.

L'objectif de cette proposition n'est cependant pas de diminuer l'offre de services ni les places disponibles en milieu de garde. Conséquemment, nous recommandons que le volet « amélioration de la qualité », introduit à l'article 3 du projet de loi, prévienne des ressources, un accompagnement et des mesures de soutien, mis à la disposition des services de garde éducatifs à l'enfance dont l'évaluation de la qualité aura été jugée non satisfaisante, mais présentant la possibilité d'un redressement de situation.

Finalement, il est proposé de créer, à l'instar des comités consultatifs régionaux figurant dans le projet de loi, un comité consultatif national sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, constitué de représentants des services de garde éducatifs à l'enfance et d'experts du développement de l'enfant, ayant pour mandat de formuler des recommandations au ministre de la Famille concernant les modalités et les critères d'évaluation de la qualité.

⁴ Institut de la statistique du Québec (2014). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/grandir2014-tome1.pdf>.

PLACER LES PARENTS AU CŒUR DES DÉCISIONS

Bien avant le réseau scolaire et les milieux de garde, les premiers éducateurs des enfants sont leurs parents. Ils accompagneront ceux-ci tout au long de leur enfance et doivent être associés de près à leur éducation.

Cette réalité, reconnue dans la Politique de réussite éducative⁵ dévoilée en juin 2017 par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Sébastien Proulx, doit être prise en compte dès les premières années de vie dans le cadre de la fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance.

Les interactions avec les parents comme facteur de qualité

L'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs reconnaît les interactions entre éducatrices et parent comme l'un des facteurs de qualité dans les services de garde éducatifs à l'enfance⁶.

Il a été précédemment recommandé que les modalités d'évaluation et d'amélioration de la qualité s'appuient sur les indicateurs de cette enquête. Avenir d'enfants se permet cependant d'insister sur cette dimension toute particulière qu'est la collaboration avec les parents des enfants fréquentant les services de garde éducatifs. Il apparaît essentiel qu'elle soit prise en compte afin d'évaluer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance⁷.

Contribution des parents aux comités consultatifs

Dans le même ordre d'idée, Avenir d'enfants propose que soit assurée une représentation des parents sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance constitué par le projet de loi à l'article 18, par l'ajout d'un poste réservé à un parent désigné par les conseils d'administration des services de garde éducatifs à l'enfance du territoire concerné.

⁵Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2016). *Politique de la réussite éducative*. http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/politique_reussite_educative_10juillet_F_1.pdf.

⁶ Institut de la statistique du Québec (2014). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/grandir2014-tome1.pdf>.

⁷ Fédération des comités de parents du Québec (2009). *Fascicule « Pour se faire une bonne idée de la participation des parents à l'école »*. <http://www.fcpq.qc.ca/sites/24577/formations-services-conseils/formations/La%20participation%20des%20parents%20a%20lecole%20FR.pdf>

RESSERRER LES LIENS AVEC LA COMMUNAUTÉ

À l'instar de la collaboration avec les parents, Avenir d'enfants salue la volonté exprimée dans la politique de réussite éducative de raffermir les liens entre les milieux éducatifs et les acteurs de la communauté.

Ce rapprochement bénéficiera autant aux services de garde éducatifs qu'au milieu scolaire. On ne saurait insister suffisamment sur l'importance de créer des ponts de communication entre les services de garde éducatifs à l'enfance et le réseau scolaire, plus particulièrement à la maternelle et lors de la transition scolaire. La présence d'un représentant des commissions scolaires sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance apparaît donc comme étant un élément fort intéressant du point de vue d'Avenir d'enfants.

Un groupe d'acteurs importants de la communauté ne figurent cependant pas parmi les membres des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance constitué par l'article 18 du projet de loi n° 143, à savoir le milieu communautaire.

Pour Avenir d'enfants, il est essentiel que les organismes communautaires Famille (OCF) et les haltes-garderies communautaires soient invités à contribuer aux discussions de ces comités. Ces dernières sont des membres à part entière du réseau des services de garde éducatifs québécois, tandis que les OCF collaborent couramment avec les milieux de garde, de même qu'avec les parents de jeunes enfants, en plus de mener des actions de soutien à la transition scolaire.⁸

Il est ainsi proposé par Avenir d'enfants de revoir la composition des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance, en réservant deux postes, l'un à une personne désignée par les organismes communautaires Famille du territoire concerné, l'autre à une personne désignée par les haltes-garderies communautaires du territoire concerné.

⁸ Ministère de la Famille et des Aînés (2010). *Guide pour soutenir une première transition scolaire de qualité*. (https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/GuideSoutenirPremiereTransScolQualite_f.pdf)

PRÉSENCE ET FRÉQUENTATION DES SERVICES ÉDUCATIFS EN MILIEU DÉFAVORISÉ

Les enfants en milieu défavorisé bénéficiant davantage d'intervention éducative de qualité⁹, il est essentiel pour l'avenir d'enfants qu'une attention particulière soit accordée à la qualité des services éducatifs à l'enfance accueillant une clientèle vivant en contexte de défavorisation.

Il est d'autant plus important d'assurer la qualité en milieu défavorisé étant donné que des interventions éducatives de mauvaise qualité auront aussi des conséquences plus importantes sur le développement de ces enfants.

Les données disponibles nous apprennent d'ailleurs que les enfants vivant dans des milieux où les conditions sont plus défavorables à la fois sur le plan matériel et le plan social étaient proportionnellement moins nombreux, en 2009, à fréquenter les services éducatifs à l'enfance (45,1 % par rapport à une moyenne de 52,8 % dans la population)¹⁰.

On note également une présence plus faible de CPE et de garderies subventionnées en milieu défavorisé, et une proportion plus élevée de garderies non subventionnées¹¹. Pour l'avenir d'enfants, les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance instaurés par ce projet de loi devraient ainsi considérer le niveau de défavorisation d'une communauté dans leurs recommandations quant au développement de nouveaux services éducatifs à l'enfance et d'octroi de nouvelles places, en favorisant la meilleure qualité possible dans ces milieux.

Le projet de loi n° 143 offre cependant la possibilité d'améliorer cette situation notamment, comme recommandé précédemment, en incluant la qualité des interactions parent-intervenant parmi les critères d'évaluation de la qualité. La qualité de ces interactions est cruciale pour créer un lien de confiance entre l'éducatrice et les parents vivant en contexte de défavorisation.

La création d'un guichet unique pour l'inscription des tout-petits aux services de garde permettra également d'amoindrir certaines barrières d'accès à ces services, alors que les modalités d'inscriptions peuvent être un obstacle important pour certains parents, plus particulièrement en milieu défavorisé¹².

Finalement, la présence, comme recommandée à la section précédente, de représentants des organismes communautaires Famille et des haltes-garderies communautaires sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance permettrait d'assurer une certaine vigilance quant à la qualité en milieu défavorisé ainsi que de mettre à profit l'expertise de ce réseau pour favoriser la relation entre les services de garde, les parents, le réseau scolaire et les services sociaux des Centres intégrés de santé et services sociaux.

⁹ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2015). *Quel est l'effet de la fréquentation d'un service éducatif sur le développement de l'enfant à la maternelle selon le statut socioéconomique*. https://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-89673-475-7_03.pdf.

¹⁰ Institut de la statistique du Québec (2009). *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*. <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/utilisation-services-garde-2009.pdf>

¹¹ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2014). *Les services de garde à Montréal de 1990 à 2014*. http://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0001161387&.

¹² *Idem*.

CONCLUSION

Les services éducatifs à l'enfance sont des partenaires essentiels du grand projet collectif de notre société pour favoriser le développement des tout-petits.

Le projet de loi n° 143 offre la possibilité de renforcer ce réseau avec des éléments structurants, notamment l'instauration d'un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité ainsi que des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance.

Avenir d'enfants souhaite avoir pu contribuer, par l'entremise de ce mémoire, aux réflexions des parlementaires afin de bonifier le projet de loi à l'étude, en nous basant autant sur les grands consensus scientifiques que sur nos observations de l'action sur le terrain ainsi que sur les données récoltées auprès de nos partenaires. Nous avons soulevé des questionnements importants quant aux dispositions contenues dans le projet de loi n° 143 et nous avons apporté des pistes de réflexion pour y répondre, plus particulièrement en ce qui a trait à l'évaluation de la qualité, à la collaboration avec les parents, à l'implication du milieu communautaire auprès des services éducatifs à l'enfance, de même qu'à la présence et à la fréquentation de ces services par les enfants en milieux défavorisés.

Nous avons finalement formulé une série de recommandations qui, nous l'espérons, pourront alimenter les échanges des députés membres de la Commission des relations avec les citoyens et se concrétiser sous la forme d'amendement au projet de loi.

RECOMMANDATIONS

1. Que les modalités et les indicateurs du processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité soient fixés par un règlement ministériel, qu'ils prévoient la fréquence de ce cycle d'évaluation et qu'ils soient uniformes pour tous les types de milieux de garde.
2. Que les critères d'évaluation prennent leurs assises sur les dimensions de la qualité évaluées par *L'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*.
3. Qu'un rapport d'évaluation de la qualité des services éducatifs satisfaisant aux critères fixés par règlement soit conditionnel au renouvellement du permis de garderie.
4. Que le volet "amélioration de la qualité", introduit à l'article 3 du projet de loi, prévoie des ressources, un accompagnement et des mesures de soutien, mis à la disposition des services de garde éducatifs à l'enfance dont l'évaluation de la qualité aura été jugée non satisfaisante, mais présentant la possibilité d'un redressement de situation.
5. Que soit constitué un comité consultatif national sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, composé de représentants des services de garde éducatifs à l'enfance et d'experts du développement de l'enfant, ayant pour mandat de formuler des recommandations au ministre de la Famille concernant les modalités et les critères d'évaluation de la qualité.
6. Qu'un poste soit réservé sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance à un parent désigné par les conseils d'administration des services de garde éducatifs à l'enfance du territoire concerné.
7. Qu'un poste soit réservé sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance à une personne désignée par les organismes communautaires Famille du territoire concerné.
8. Qu'un poste soit réservé sur les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance à une personne désignée par les haltes-garderies communautaires du territoire concerné.