

Mémoire présenté à l'Assemblée nationale

Projet de loi 5 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.

George M. Tarabulsy, PhD
Professeur titulaire, École de psychologie, Université Laval

Christa Japel, PhD
Professeure titulaire, Département d'éducation et formation spécialisée
Université du Québec à Montréal

Québec, le 30 mai 2019.

Résumé :

La thèse centrale de ce mémoire est de souligner que dans le contexte scientifique, social et économique actuel, il serait possible de profiter de la convergence de ressources et de connaissances afin de consolider ce que nous faisons au Québec depuis 30 ans, dans le domaine du développement de l'enfant et de la préparation scolaire des jeunes, et planifier la suite afin d'améliorer les services à l'enfance pour les années à venir.

Ce mémoire comprend 4 objectifs concernant le projet de loi visant à créer les maternelles 4 ans au Québec : 1) mettre en relief certains constats concernant la petite enfance qui font consensus dans la communauté scientifique; 2) décrire les réponses québécoises à ces constats au cours des 30 dernières années et expliquer comment ces réponses ont toujours été fondées sur la science et sur les résultats de travaux importants au Québec comme ailleurs; 3) décrire le caractère ambigu de la recherche concernant l'efficacité de la maternelle 4 ans pour améliorer le développement des enfants et la préparation scolaire; ces travaux étant fondés sur la recherche québécoise, canadienne et internationale; 4) proposer de profiter de la conjoncture actuelle pour faire une pause dans la démarche, articuler une vision des services à l'enfance qui impliquent les services sociaux aux familles, les services de garde éducatifs et les maternelles 4 ans afin de mieux répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles.

Je tiens à remercier la commission de donner à Mme Japel et moi l'opportunité de nous exprimer face à ce nouveau projet de loi. C'est une marque de maturité de la part d'une société de donner des occasions structurées afin d'entendre différents avis sur des questions aussi importantes. C'est une chose que je ne tiens pas pour acquise et je vous en suis très reconnaissant.

L'investissement majeur dans le domaine de l'enfance et de l'éducation arrive une fois par génération. Une fois par génération, nos décideurs ont le potentiel d'avoir un impact durable sur le développement des enfants, et des adultes qu'ils deviendront, ainsi que sur le « capital humain » qui est à la base de notre société et de notre économie. Une fois par génération, un concours de circonstances fait que les budgets et les connaissances nécessaires afin d'avoir ce type d'impact deviennent disponibles. Ce type d'investissement fait référence à une vision, à une compréhension profonde du développement humain, plus qu'à un désir d'éteindre un feu ou à une perception sommaire des enjeux. Dans l'histoire récente du Québec, il y a plusieurs exemples de décisions qui ont eu un impact positif sur le cheminement des jeunes. Nous avons aussi des exemples que nous ne voulons pas suivre qui ont coûté cher et qui n'ont pas donné de résultats.

Nous sommes maintenant face à la possibilité de réaliser un nouvel investissement majeur impliquant la création et l'implantation universelle de maternelles destinées aux enfants de 4 ans.

J'aimerais profiter de cette occasion qui nous est donnée, à ma collègue et moi, afin de souligner 4 points en lien avec cette décision du gouvernement d'aller de l'avant avec ce projet.

1. Accords sur des constats de fonds
2. Rappel de stratégies québécoises des 30 dernières années pour répondre à ces constats.
3. Caractère mitigé des résultats liant la maternelle 4 ans et la réussite scolaire.
4. Proposition d'une vision d'ensemble des services à l'enfance.

1. Accords sur les constats de fonds.

Nous avons, au Québec, un bon système scolaire qui a permis aux Québécois de devenir un des peuples les plus créatifs et les plus industriels de la planète. Mais, malgré les aspects positifs de ce système, il y a des améliorations importantes à y apporter, le premier concernant les taux de réussite scolaire. Au Québec, pour différentes raisons, nous avons un taux de décrochage plus élevé qu'ailleurs au Canada et que dans plusieurs pays de l'OCDE. C'est un enjeu important qui nuit au cheminement individuel et à la qualité de vie dans notre société. Nous devons être inquiets de ce constat.

Nous sommes également d'accord pour souligner qu'il y a des enjeux de formation, surtout en petite enfance. Le Ministre a raison de nommer cet enjeu comme devant être abordé de front dans le cadre de changements pour les intervenants. J'aimerais souligner que les enjeux de formation ne sont pas le lot uniquement du domaine de l'éducation ou des services de garde, mais aussi de celui des services sociaux dans lesquels les intervenants ont un contact fréquent et soutenu avec les jeunes les plus à risque d'expérimenter des difficultés de réussite. L'efficacité de ces services doit être interpellée dans le cadre d'une discussion sur la réussite scolaire des Québécois provenant de milieux vulnérables.

Nous sommes aussi d'accord avec le Ministre que la meilleure période pour aborder les questions de réussite scolaire est la petite enfance. Comme l'auront souligné d'autres interlocuteurs à la Commission, le meilleur investissement pour améliorer le bien-être et le développement des jeunes, l'intervention la plus efficace et celle qui rapporte le plus, est celle qui a lieu bien avant 5 ans. Nous avons récemment résumé 50 ans de recherche sur la prévention auprès des enfants dans un livre publié en février dernier aux Presses de l'Université du Québec. Les chapitres de ce livre, produit par des sommités internationales, soulignent que pour influencer le développement, il faut commencer tôt et avoir un programme d'intervention qui a fait ses preuves.

Enfin, au-delà de ces constats j'aimerais souligner que dans le débat actuel, ce qui nous manque, c'est une vision cohérente du développement de l'enfant, de la conception jusqu'à l'entrée à l'école. Pour guider l'investissement d'une génération et avoir cet impact positif sur le devenir des jeunes, il est important d'avoir cette vision. Autrement, comme tant d'autres réformes scolaires, canadiennes, américaines ou européennes, notre investissement ne sera qu'un coup d'épée dans l'eau, sans impact.

Cet état m'amène à poser la question au Ministre : Pourquoi cette presse ? Il y a présentement un vaste groupe de chercheurs non partisans, œuvrant dans le domaine de l'enfance depuis de nombreuses années et ayant fait la preuve de leur compétence sur les plans nationaux et internationaux, qui ne sont pas convaincus de la démarche d'implantation actuelle. Plusieurs ont défilé ces derniers jours devant cette commission. Ces chercheurs demandent qu'on prenne une pause afin de valider la démarche dans le contexte québécois, pour s'assurer d'obtenir le rendement sur l'investissement d'une génération pour nos jeunes.

2. Rappel des stratégies québécoises

Depuis les 30 dernières années, face aux défis de la réussite scolaire, le Québec a mis en place un ensemble de stratégies afin de préparer les jeunes à la scolarisation. Ces différents programmes sont fondés sur des consensus en recherche qui proviennent de partout dans le monde. Ces travaux indiquent que les caractéristiques de l'enfant et son milieu familial, son intérêt pour l'apprentissage, l'harmonie qui peut y régner et les liens qui y sont tissés, sont, de loin, les meilleurs prédicteurs de la réussite scolaire de l'enfant. Dans toutes les sociétés, la réussite scolaire passe par la qualité du développement de l'enfant et ce développement passe d'abord et avant tout par la solidité du milieu familial. Ce milieu exerce un impact sur l'enfant de la conception à l'âge adulte. Il s'agit du premier et du plus important levier d'intervention pour améliorer la réussite et le bien-être. Des travaux majeurs ont été réalisés ici même au Québec dans le cadre de l'ELDEQ, de l'EQDEM, de l'EJNQ, ainsi qu'au Canada avec les données de l'ELNEJ, aux États-Unis avec le NICHD, ainsi que dans différents pays d'Europe. Toutes ces études indiquent la primauté des caractéristiques de l'enfant et du milieu familial comme facteurs déterminants dans le développement, la préparation à l'école et la réussite scolaire.

Sur papier, au Québec, nous avons répondu à ces données en mettant sur pied des programmes de prévention afin de favoriser le développement de l'enfant. Ces programmes, chapeautés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, sont fondés sur des travaux fondamentaux et des évaluations de très haut niveau réalisées dans divers pays. Ces programmes offerts dans nos CISSS et CIUSSS concernent les intervenants de première ligne principalement. Sur papier, nous avons, au Québec, parmi les meilleurs programmes de prévention au monde. Notre difficulté réside dans notre capacité de livrer ce qui se retrouve dans nos programmes. Notre réseau souffre d'un manque de ressources et d'un décalage dans la formation des intervenants et gestionnaires pour appliquer leurs contenus.

Nous avons également fait le constat que parfois, dans une perspective de prévention, l'enfant a besoin de soutien provenant d'un autre milieu afin de favoriser son développement. De nombreux travaux de recherche québécois, canadiens, américains et européens décrivent très bien les caractéristiques des environnements qui favorisent le développement : de bons ratios éducateurs/enfants; une formation de bon niveau afin d'assurer que les interactions éducateur-enfant puissent soutenir et encadrer l'apprentissage; un programme éducatif fondé sur la science et qui a fait l'objet de validation. Ces éléments peuvent se retrouver autant dans une maternelle que dans un centre de la petite enfance. Mais ces éléments doivent absolument s'y retrouver afin d'assurer que l'investissement d'une génération puisse porter fruit car nous savons que l'absence de qualité est gage d'échecs et/ou d'effets négatifs.

Nous avons également, sur papier, pris de bonnes décisions en mettant sur pied un réseau des services de garde québécois, chapeauté par le ministère de la Famille, un réseau qui fait l'envie du monde occidental. Ce réseau donne aux parents un excellent outil pour

faciliter la conciliation famille-travail. De plus, en ce qui concerne le domaine de la prévention et du dépistage, ce réseau permet de rejoindre les familles les plus vulnérables très tôt, dès les premiers mois de vie. Mais ce réseau souffre malheureusement des mêmes problèmes que les programmes de prévention du MSSS : manque de ressources, manque de formation des intervenantes et manque de places permettant de faire le lien entre les enfants vulnérables suivis par les services sociaux et les services de garde éducatifs de qualité.

Enfin, l'arrimage de l'ensemble des services à l'enfance est primordial. La recherche nous indique que, pour améliorer le cheminement de nos enfants plus vulnérables, il doit y avoir une cohérence dans les services sociaux, les services de garde éducatifs et le milieu scolaire qui accueille les enfants. Les travaux menés auprès de populations vulnérables, celles qui sont le plus à risque d'expérimenter un échec scolaire, démontrent que le soutien familial, la présence d'un milieu éducatif de haute qualité et l'arrimage avec l'éventuel milieu scolaire de l'enfant, peuvent, effectivement, « réparer » le développement et permettre à l'enfant d'expérimenter du succès tôt dans son cheminement scolaire. Ces travaux ont surtout été réalisés dans le cadre d'évaluations de programmes de prévention en milieu urbain américain. Les résultats, étonnants et prometteurs, sont tout à fait à notre portée et il y a eu au Québec des tentatives dans ce sens.

L'absence de vision cohérente et d'arrimage dans nos divers services a déjà des conséquences sur la compréhension des problèmes que nous avons en éducation. On a dit, à répétition, que la maternelle 4 ans aura comme objectif d'intervenir auprès d'enfants qui ne fréquentent pas les services de garde éducatifs, témoignant ainsi du manque de pénétration du réseau des services de garde auprès de ce segment de la population à haut risque de problèmes de développement et de réussite. Or, ce n'est pas tout à fait précis comme constat. Il est vrai que le réseau des services de garde peine à rejoindre ces familles et ces enfants mais les services sociaux sont en contact étroit avec un grand nombre de ces familles et, si les ressources étaient disponibles pour leur permettre d'avoir accès à des services de garde éducatifs qui rencontrent leurs besoins, mieux arrimés avec les services sociaux, ces familles en feraient usage. Le défi n'est pas de rejoindre les familles comme on l'a souvent entendu. Le défi est de soutenir et d'intégrer les services de façon à ce qu'il soit facilitant pour les familles d'inscrire les enfants dans de tels milieux.

Ces différentes réponses de la société québécoise aux défis du développement et de la réussite sont très cohérentes avec les résultats de recherche dans ce domaine et porteurs de réussite pour nos enfants. La société québécoise travaille à l'implantation de ces solutions depuis 30 ans, toujours avec un décalage dans les ressources nécessaires à leur bonne implantation. Dit autrement, l'implantation de nos solutions a toujours manqué de ressources afin d'être plus efficace. Il y a eu des effets positifs. Le taux de réussite scolaire s'est amélioré depuis ces 30 années, même s'il reste en deçà de celui du reste du Canada. Mais, nous devons faire mieux.

La thèse centrale de ce mémoire est de souligner que dans le contexte actuel, il serait possible de profiter de la convergence de ressources et de connaissances afin de consolider ce que nous faisons depuis 30 ans et de planifier la suite afin d'améliorer les services à l'enfance pour les années à venir. Or, il y a une autre hypothèse sur la table qui mobilisera les ressources québécoises en enfance – celle de la maternelle 4 ans.

3. Le caractère incertain de la maternelle 4 ans

Les recherches sur l'efficacité de la maternelle 4 ans sur le développement de l'enfant sont très mitigées. Objectivement, il y a des divergences importantes dans les résultats de ces travaux. Il y en a qui démontrent que, dans certaines circonstances, la maternelle peut avoir un effet positif sur le développement et la préparation scolaire. Dans d'autres contextes, dont certaines études réalisées au Canada et au Québec parmi lesquelles celles de ma collègue Christa Japel de l'UQAM, on voit des effets mineurs, parfois nuls, parfois négatifs, de l'implantation de telles mesures. C'est la même chose pour certains pays : dans certains contextes nationaux, la maternelle précoce fait partie d'un système scolaire performant alors que dans d'autres, cette même maternelle ne contribue pas à rehausser le niveau de réussite. On vit la même réalité aux États-Unis, un pays où l'efficacité des maternelles 4 ans varient énormément d'un état à l'autre, au point où le Brookings Institute de Washington, en association avec des chercheurs de Duke University, ne peuvent recommander la maternelle 4 ans comme stratégie efficace pour améliorer la préparation scolaire, en précisant notamment que plusieurs facteurs influencent son efficacité. Parfois, une même étude donnera des résultats divergents. Dans une étude récente portant sur une cohorte de plus de 15 000 enfants suivis jusqu'à l'adolescence, la comparaison entre les enfants qui avaient expérimenté la maternelle 4 ans et ceux qui ne l'avaient pas expérimentée révèle des effets positifs sur le plan cognitif, mais des effets négatifs sur le plan de l'adaptation psychologique. Il n'y a pas de résultats qui accréditent l'implantation de maternelles 4 ans de façon universelle comme solution majeure aux enjeux développementaux des jeunes. Peu importe ce que d'autres peuvent dire, les résultats minimaux qui sont nécessaires pour justifier une telle démarche ne sont simplement pas là.

Globalement, ces résultats viennent confirmer ce que d'autres auront dit à la Commission : l'efficacité d'une mesure comme la maternelle 4 ans dépend d'un ensemble de facteurs, dont la qualité du programme, la formation des enseignants, ainsi que le contexte social et politique dans lequel cette mesure est implantée. Or, au Québec, nous avons un contexte très différent de celui qu'on retrouve ailleurs sur le continent, en raison de la présence de nos services sociaux et de nos services de garde éducatifs. Avant de prévoir une implantation universelle de la maternelle 4 ans, il serait judicieux de piloter une telle réforme afin de nous assurer de son efficacité. De telles études pilotes nous permettraient même de comparer les effets de la maternelle 4 ans à ceux qu'on retrouve dans des CPE de qualité. Il serait possible que la meilleure solution soit différentes pour

différents contextes. Pourquoi, face à cette littérature scientifique qui devrait normalement semer le doute, devons-nous favoriser la maternelle 4 ans comme réponse aux enjeux développementaux de nos jeunes ? Ne serait-ce pas utile d'entendre le concert de chercheurs qui proposent de mieux intégrer les services à l'enfance, d'attendre et d'évaluer afin de mieux implanter des stratégies favorables?

De plus, la maternelle 4 ans comporte des caractéristiques qui ne jouent pas en sa faveur et qui coûteront très cher à l'État à court et moyen terme :

- Elle commence à 4 ans, ce qui est tard dans une perspective développementale. Nos programmes de prévention québécois commencent à suivre les parents et les enfants dès leur conception. S'ils étaient mieux soutenus, on pourrait rejoindre davantage d'enfants vulnérables. Les CPE peuvent aussi recevoir les enfants plus tôt. Pour dépister des difficultés développementales ou implanter une intervention, cibler l'âge de 4 ans va à l'encontre des indications provenant des travaux scientifiques dans le domaine de la prévention. Si nous souhaitons avoir un impact sur le développement des enfants à 5 ou 6 ans, notre meilleur gage de succès est de rejoindre les jeunes plus tôt.
- Elle ne peut rivaliser avec les ratios enseignants-enfants qu'on retrouve dans un service de garde éducatif et qui sont un des marqueurs structuraux majeurs de qualité. Le ratio et la formation sont les principaux déterminants de la qualité des interactions entre adultes et enfants dans un contexte préscolaire. Les meilleures maternelles de 4 ans ont des ratios qui se rapprochent de 12 enfants par adulte, nettement plus élevés que ce qu'on retrouve dans les CPE.
- Enfin, en raison du fait qu'elle soit située en milieu scolaire, la maternelle aura plus de difficulté à s'arrimer avec les autres services du réseau – services de garde, services sociaux, etc.

4. Une vision d'ensemble

Notre proposition est de reconsidérer l'investissement prévu et le caractère universel de la maternelle 4 ans en favorisant l'émergence d'une vision qui intègre les différents éléments du réseau destinés à l'enfance. Cette proposition se décline en 5 éléments:

- Viser la consolidation et l'amélioration de la qualité des services sociaux et des services de garde éducatifs actuels.
- Identifier clairement les différents segments de la population qui sont à risque d'expérimenter des enjeux de réussite et de développement.

- Articuler une démarche dans laquelle les différentes parties du réseau des services sociaux, de la famille et de l'éducation peuvent rejoindre ces enfants tôt dans leur développement et travailler ensemble afin d'accompagner la famille pour ainsi favoriser le développement harmonieux de l'enfant. Parfois ces services concerneront les premières lignes des programmes jeunesse dans les CISSS et les CIUSSS; parfois ils impliqueront des CPE ou d'autres services à la famille et parfois, la maternelle 4 ans pourrait aussi jouer un rôle prépondérant. Dans tous les cas, il est important d'assurer la qualité et le caractère rigoureux de l'intervention ainsi que la collaboration entre les divers services. Plusieurs d'entre nous travaillons activement à mettre en place de telles initiatives dans nos communautés.
- Implanter progressivement, tout en évaluant ses effets et en ajustant le tir au besoin, la maternelle 4 ans là où on perçoit qu'elle a le potentiel d'être la plus utile.
- Dans une perspective d'avenir, arrimer la formation universitaire et collégiale en enfance aux programmes sociaux, familiaux et éducatifs qui sont implantés sur le territoire. Cette formation est présentement lacunaire à plusieurs égards et elle nuit à la capacité de l'ensemble du réseau de répondre aux besoins des jeunes.

Je comprends très bien les impératifs politiques qui font partie du débat actuel et je cherche à m'en éloigner. Mon souhait est qu'en tant que société, nous ayons la capacité de nous éloigner de la partisanerie et d'entrer dans le monde de la petite enfance – celui des jeunes et de leurs familles, souvent celui de la vulnérabilité, et de nous questionner afin de savoir comment mieux répondre aux enjeux de nos jeunes. Je pense qu'il faut aussi entrer dans le monde des intervenants de l'enfance de tous les ministères. De nombreux intervenants travaillent très fort en gardant l'enfant et sa famille au centre de leurs préoccupations. Prenons une décision sensée aussi pour ceux et celles qui, au cours de leur vie et de leur carrière, naviguent à travers les réformes répétées de nos décideurs.

Les sommes qui peuvent être consenties à l'implantation des maternelles 4 ans sont importantes. Elles ne reviendront pas avant plusieurs années. Je pense qu'en considérant l'ensemble du dossier du développement de nos jeunes, nous devons être plus prudent et utiliser la science comme lumière pour nos gestes dans ce projet de société d'envergure qu'est la réussite et le développement d'une génération.

Références :

- Ansari, A. (2018). The persistence of preschool effects from early childhood through adolescence. *Journal of educational psychology, 110*, 952-973.
- Barnett, W. S. (2019). Analyse économique des services de garde éducatifs à la petite enfance : une recension des écrits. Dans G. M. Tarabulsy, J. Poissant, T. Saïas & C. Delawarde (Eds.), Dans G. M. Tarabulsy, J. Poissant, T. Saïas & C. Delawarde (Eds.), *Programmes de prévention et développement de l'enfant : 50 ans d'expérimentation*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- Brooks-Gunn, J., Love, J. M., Raikes, H. H., & Chazan-Cohen, R. (2013). What makes a difference: Early Head Start evaluation findings in a developmental context: VII. Conclusions and implications. *Monographs of the Society for Research in Child Development, 78*(1), 130-143.
- Sparling, J., Meunier, K. E., & Campbell, F. A. (2019). L'approche Abecedarian. Dans G. M. Tarabulsy, J. Poissant, T. Saïas & C. Delawarde (Eds.), *Programmes de prévention et développement de l'enfant : 50 ans d'expérimentation*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- DeCicca, P., & Smith, J. D. (2011). The long-run impacts of early childhood education : Evidence from a failed policy experiment. *NBER Working Paper No. 17085*.
- Grindal, T., Bowne, J.B., Yoshikawa, H., Schindler, H.S., Duncan, G.J., Magnuson, K. & Shonkoff, J.P (2016), The added impact of parenting education in early childhood education programs: A meta-analysis. *Children and Youth Services Review, 70*, 238-249.
- Heckman JJ. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*. 2006;312(5782):1900-1902.
- Institut de la statistique du Québec. Enquête longitudinale sur le développement des enfants du Québec. 2016; <http://www.jesuisjeserai.stat.gouv.qc.ca/>.
- Institut de la statistique du Québec. Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle. 2017; <http://www.eqdem.stat.gouv.qc.ca/>.
- Love, J. M., Harrison, L., Sagi-Schwartz, A., Van IJzendoorn, M. H., Ross, C., Ungerer, J. A., ... & Constantine, J. (2003). Child care quality matters: How conclusions may vary with context. *Child Development, 74*, 1021-1033.

- National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network. (2006). Child-care effect sizes for the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development. *American Psychologist*, 61, 99-116.
- Tarabulsy, G.M., Poissant, J., Saïas, T., & Delawarde, C. (2019). Entre science et intentions – entre possibilités et réalisations : les programmes de prévention à l'intention des parents et des enfants vivant en contexte de vulnérabilité. Dans G. M. Tarabulsy, J. Poissant, T. Saïas & C. Delawarde (Eds.), *Programmes de prévention et développement de l'enfant : 50 ans d'expérimentation*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- Tarabulsy, G.M., Poissant, J., Saïas, T., & Delawarde, C. (2019). *Programmes de prévention et le développement de l'enfant : 50 ans d'expérimentations*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- Whitehurst, G. J. (2018). Does state pre-K improve children's achievement? *Evidence Speaks Reports*, 2, #59; <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Report3.pdf>