

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***

présenté à la
Commission de la culture et de l'éducation

par la
Confédération des syndicats nationaux

Le 29 avril 2013

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. 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
Les services éducatifs au cœur de la Politique familiale de 1997	8
Pourquoi les enfants de milieux défavorisés fréquentent-ils moins les services éducatifs régis?.....	9
Comment assurer des services éducatifs à la petite enfance de qualité?	11
Quels services éducatifs offrir aux enfants de 4 ans en milieu défavorisé?.....	13
Conclusion et recommandations.....	15
ANNEXE.....	17
Analyse juridique du projet de loi.....	17

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux.

Depuis plus de quarante ans, la CSN se préoccupe du développement des services éducatifs, notamment ceux offerts aux enfants de 4 ans, et soutient les travailleuses et les travailleurs qui y œuvrent. Trois fédérations collaborent plus étroitement avec les intervenantes et les intervenants des services éducatifs à la petite enfance :

- La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS) représente la très grande majorité du personnel syndiqué dans les centres de la petite enfance. Des éducatrices en milieu familial y sont également regroupées.
- 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 des enseignants du Québec (FNEEQ) compte parmi ses membres la très grande majorité des enseignantes et enseignants en Techniques d'éducation à l'enfance.

Au cours des dernières années, la CSN a publié deux plateformes touchant l'éducation; une intitulée *Des services de garde éducatifs de qualité, Un droit pour chaque enfant* et l'autre, *L'éducation, un droit humain, une responsabilité sociale!*

Introduction

Au cours des dernières années, plusieurs recherches ont démontré que la fréquentation d'un service de garde éducatif de qualité améliore significativement le développement global et le bien-être de l'enfant. Malheureusement, les enfants de milieux défavorisés fréquentent proportionnellement moins les services éducatifs régis que les autres enfants de leur âge. La CSN considère que cette situation est préoccupante et que nous devons collectivement y remédier.

Comment rejoindre les familles en milieu défavorisé? Comment assurer la qualité des services éducatifs offerts? Quels services éducatifs offrir aux enfants de 4 ans en milieu défavorisé? Voilà plusieurs questions et défis que les éducatrices et les éducateurs, les intervenantes et les intervenants, les chercheuses et chercheurs ainsi que différents organismes œuvrant auprès des enfants et de leur famille tentent de relever. Or, le développement de maternelles 4 ans à plus ou moins grande échelle en milieu défavorisé n'apparaît pas comme la solution à privilégier.

La décision du gouvernement de modifier la législation actuelle pour permettre la création de nouvelles maternelles 4 ans est déconcertante à plusieurs égards. Premièrement, elle va à l'encontre de l'orientation de la politique familiale adoptée en 1997 par un gouvernement péquiste. Cette politique, tout en maintenant les maternelles 4 ans déjà existantes dans certaines écoles en milieu défavorisé, stipulait que le développement des services éducatifs aux enfants devait se faire par le réseau des centres à la petite enfance (CPE). La volonté du gouvernement est également contraire aux conclusions du récent rapport du Conseil supérieur de l'éducation qui recommande de développer en CPE des places pour les enfants de 4 ans qui ne fréquentent ni un service de garde éducatif réglementé ni la maternelle. De plus, le projet de loi actuel octroie un pouvoir discrétionnaire au ministre qui est pour le moins inquiétant. En effet, rien n'indique au projet de loi que la portée de ces changements se limite aux milieux défavorisés ni que des ressources suffisantes et un encadrement adéquat seront fournis afin d'assurer la qualité des services pour répondre aux besoins d'enfants, souvent à risques, vivant en milieu défavorisé.

De manière générale, nous croyons que le développement des services éducatifs à la petite enfance passe par la création de nouvelles places à contribution réduite dans les CPE et en milieu familial régi, ceux-ci offrant un environnement adapté aux jeunes enfants et permettant une intervention précoce. En ce qui concerne plus spécifiquement les services en milieu défavorisé, nous préconisons le développement des places en CPE qui offrent des services de qualité dans tous les milieux et qui sont souvent mieux outillés pour accueillir les enfants vulnérables. Ceci n'empêche toutefois pas d'innover et de développer des projets de proximité afin de rejoindre le plus d'enfants possible dans ces milieux et leurs familles. Toutefois, ces initiatives doivent reposer sur la concertation entre les différents intervenants et des moyens adéquats doivent être alloués.

Les services éducatifs au cœur de la Politique familiale de 1997

Il y a plus de vingt ans, la CSN et le gouvernement péquiste ont uni leurs forces pour offrir des services de garde éducatifs de qualité, diversifiés, réglementés, accessibles et financés par l'État. C'est avec l'adoption en 1997 de sa Politique familiale, Les enfants au cœur de nos choix, que le gouvernement a concrétisé cette volonté en créant le réseau des centres de la petite enfance (CPE). À cette période, chaque CPE se devait d'avoir un volet en installation et un volet en milieu familial. Le gouvernement a également adopté une mesure obligeant les commissions scolaires à offrir un service de garde éducatif à la demande des parents.

À l'époque, la préoccupation de desservir les enfants de 4 ans en milieu défavorisé était déjà bien présente. À ce sujet, la politique prévoyait que des services éducatifs gratuits pour l'équivalent de 23 h 30 par semaine seraient offerts soit par les maternelles 4 ans à mi-temps déjà existantes qui compléteraient leur offre par des services éducatifs offerts par le service de garde, soit par les CPE qui seraient créés.

La politique visait deux objectifs :

- 1- faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles;
- 2- favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

Il est indéniable que les services de garde éducatifs offrant des places à contribution réduite permettent aux parents de mieux concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles et contribuent à un retour plus rapide au travail ou aux études pour les femmes. Or, encore aujourd'hui, plusieurs parents n'ont pas accès à ces services pour leurs enfants. Le gouvernement doit donc assurer cette accessibilité en complétant le développement de l'offre de services de garde éducatifs. À cet effet, nous estimons que le dernier appel d'offres qui devrait amener le nombre de places à 250 000 est un pas en avant, mais qu'il ne permettra pas de combler les besoins de toutes les familles québécoises. En ce qui concerne les services de garde éducatifs en milieu scolaire, nous accueillons favorablement les nouvelles dispositions de financement dont l'objectif est de permettre l'ouverture et le maintien des services dans les petits milieux.

En ce qui a trait au deuxième objectif de la politique, plusieurs recherches ont démontré que la fréquentation d'un service éducatif de qualité favorise le développement de l'enfant et sa réussite éducative.¹ Il importe donc que le gouvernement et les partenaires œuvrant auprès des enfants déploient des efforts et élaborent les mesures et les normes nécessaires pour assurer la qualité de l'ensemble des services offerts. Ce qui implique que le gouvernement doit également

¹ À cet égard, l'étude de Stéphanie Duval et de Caroline Bouchard, *Soutenir la préparation à l'école et à la vie des enfants issus de milieux défavorisés et des enfants en difficulté*, offre une très bonne revue de la littérature sur le sujet.

allouer les ressources financières nécessaires. Une attention particulière doit être portée à la qualité des services en milieux défavorisés. En effet, plusieurs études ont démontré qu'il existe une relation significative entre la qualité des services offerts et la proportion d'enfants de familles défavorisées ainsi qu'une relation entre la qualité des services offerts et le portrait démographique des familles. Ainsi, on a pu observer que les services de garde éducatifs en milieu défavorisé et en milieu multiculturel sont de moindre qualité que ceux offerts dans les milieux socioéconomiques plus élevés.² Les CPE font toutefois exception puisque leurs critères de qualité ne varient pas en fonction du milieu environnant.³

Pour tendre vers l'égalité des chances, il faut aussi s'assurer que tous les enfants aient l'opportunité de fréquenter les services. Or, les enfants de 4 ans provenant des milieux défavorisés fréquentent proportionnellement moins les services éducatifs régis que les autres enfants. Cette situation est préoccupante. D'ailleurs en 2009, la CSN a tenu deux journées de réflexion réunissant plus de 150 personnes (éducatrices, professeurs, chercheurs) sur l'offre de services éducatifs pour les enfants de 4 ans de milieux défavorisés. Les objectifs étaient de partager un état de situation sur les services éducatifs à l'enfance, de mieux connaître les enfants à risque et les familles vivant en milieu défavorisé, d'identifier les besoins spécifiques des enfants de 4 ans en milieu défavorisé et de dégager des enjeux et des avenues permettant de mieux répondre à leurs besoins.

Pourquoi les enfants de milieux défavorisés fréquentent-ils moins les services éducatifs régis?

Des milliers d'enfants de milieux défavorisés fréquentent quotidiennement des services éducatifs à la petite enfance, mais dans une proportion moindre que les autres enfants. Les principales raisons expliquant cette situation sont déjà bien connues. Pensons notamment à l'offre de service plus limitée dans ces milieux, à leurs coûts prohibitifs pour les familles à faible revenu et à la présence de certaines appréhensions des parents vis-à-vis les services éducatifs. Il faut aussi rappeler que la fréquentation des services éducatifs à la petite enfance n'est pas obligatoire et que plusieurs parents, peu importe leur milieu, exercent leur souhait de rester auprès de leur enfant lors de ses premières années de vie.

À l'heure actuelle, il existe moins de services éducatifs régis dans les milieux défavorisés qu'ailleurs, ce qui représente un obstacle majeur en matière d'accès. Dans son dernier appel d'offres pour la création de places en services de garde, le nouveau gouvernement affirmait sa volonté de réserver plus de 2 000 places pour

² Institut de la statistique du Québec. *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Québec : Gouvernement du Québec (2004). JAPEL, C., TREMBLAY, R.E. et CÔTÉ, S. *La qualité, ça compte! Résultats de l'étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde*, Choix IRPP, (2005) vol. 11, n° 4.

³ *La qualité, ça compte!* pp. 31 et 32.

répondre aux besoins des enfants en milieu défavorisé. Cette intention est positive et nous espérons que tous les comités consultatifs ont également cette préoccupation dans leurs critères de répartition des nouvelles places. De même, nous appuyons la priorité donnée à la création de places dans les services de garde en milieu autochtone.

Parallèlement au développement de nouvelles places, les prestataires de services éducatifs peuvent adopter des pratiques pour assurer des places aux enfants de milieux défavorisés. Par exemple, plusieurs CPE ont des ententes-cadres avec le CSSS de leur quartier destinées à assurer un quota de places pour des enfants référés par l'organisme de santé. Certains CPE ont également conclu des ententes similaires avec d'autres organismes (par exemple, avec des centres de pédiatrie sociale et des projets d'habitation pour des personnes toxicomanes en réhabilitation ou pour des mères monoparentales ayant de jeunes enfants). De plus, plusieurs CPE accordent une priorité aux enfants vivant en milieu défavorisé dans la gestion de leur liste d'attente. Ainsi, nous croyons qu'il y a tout lieu de faire connaître et de multiplier ces types d'ententes auprès des organismes œuvrant avec des enfants et des familles afin de donner un accès aux services éducatifs au plus grand nombre possible d'enfants de milieux défavorisés.

Mais des obstacles demeurent qui nécessitent une réflexion plus vaste. Par exemple, les services éducatifs régis sont-ils bien adaptés aux contraintes de l'emploi des personnes en milieu défavorisé? Celles-ci ayant souvent un ou plusieurs emplois à temps partiel, travaillant sur des horaires variables, pendant des quarts de soir ou de nuit ou sur appel, elles n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers un membre de leur famille pour la garde de leur enfant. Bien qu'il y ait une marge pour améliorer l'offre des services éducatifs à temps partiel, les solutions passent aussi par une réflexion sur l'évolution du marché du travail et des types d'emplois créés. Dans le même esprit, une intervention plus globale auprès des enfants et des familles vivant en milieu défavorisé doit s'inscrire dans les mesures concrètes de lutte à la pauvreté.

Si la contribution réduite est abordable pour plusieurs familles, elle représente néanmoins un frein à l'accès pour les enfants de familles à faible revenu. Il existe actuellement une modalité d'exemption pour les parents recevant une prestation d'aide sociale donnant droit à la gratuité pour une fréquentation équivalente à 2 journées et demie (la période de gratuité peut être plus élevée pour un enfant si le CSSS en fait la recommandation). Nous croyons que le gouvernement devrait, d'une part, étendre la gratuité des services éducatifs à toutes les familles à faible revenu et, d'autre part, offrir cette option pour une fréquentation à temps plein.

Il existe aussi une croyance selon laquelle la fréquentation de la maternelle 4 ans serait beaucoup plus abordable que celle des services de garde à la petite enfance à contribution réduite. Or, il convient de rétablir quelques faits. Si la maternelle est effectivement gratuite, le service de garde éducatif en milieu scolaire est assujéti au même Règlement sur la contribution réduite. Alors, à moins de pouvoir

accompagner son enfant le matin, deux fois le midi et en milieu d'après-midi, le parent devra déboursier 7 \$ par jour en plus de fournir le repas et une ou deux collations. Pour plusieurs parents, la fréquentation de la maternelle occasionne également un problème pendant la période des vacances scolaires, qui s'étend sur 12 semaines l'été. Durant cette période, ils doivent souvent inscrire leur enfant dans des camps de jour qui sont plus dispendieux que les services de garde à contribution réduite.

Enfin, la moindre fréquentation des enfants de milieux défavorisés peut aussi s'expliquer par une réticence ou une méfiance envers les services de garde et l'école. Certains parents sans emploi se sentent parfois coupables d'envoyer leur enfant dans un service éducatif, surtout dans une situation où il manque des places pour répondre à la demande des familles, ou ont peur d'être jugés sur leurs capacités parentales. Il arrive aussi que les parents issus de l'immigration ne connaissent pas le côté éducatif du programme québécois de service de garde. D'autres, ayant pu vivre une expérience malheureuse à l'école, seront moins prompts à envoyer leur enfant à la maternelle 4 ans. Il importe donc de bien informer les familles sur les différents services qui leur sont offerts et d'intensifier les efforts pour les rejoindre. Il faut faire valoir que les services éducatifs ont non seulement pour objectif la conciliation famille-travail, mais aussi de favoriser le développement des enfants. Pour cela, il faut miser sur la concertation de tous les partenaires.

Comment assurer des services éducatifs à la petite enfance de qualité?

Pendant de nombreuses années, les services à la petite enfance ont été considérés comme de la simple surveillance. Le volet éducatif de ces services, l'importance du jeu et la reconnaissance de l'impact de la qualité des services éducatifs sur le développement de l'enfant sont heureusement aujourd'hui reconnus, bien qu'il faille admettre que la lutte pour cette reconnaissance n'est pas encore terminée.

Il importe de connaître les principaux éléments qui influencent la capacité d'une éducatrice ou d'un professeur à établir une relation chaleureuse et attentive avec l'enfant (ainsi qu'avec ses parents) et sa capacité à instaurer un environnement qui favorise les développements cognitif et social de l'enfant. Parmi ces facteurs, on retrouve la formation, le ratio enfants/adulte et la taille du groupe, le programme éducatif ainsi que l'aménagement des lieux et le matériel disponible. Nous croyons nécessaire d'aborder, même brièvement, ces éléments afin d'identifier les services éducatifs les mieux adaptés pour les enfants de 4 ans en milieu défavorisé, souvent plus vulnérables. Nous avons également regroupé certaines de ces informations dans le tableau suivant en fonction du type de service éducatif afin de faciliter la comparaison.

TABLEAU 1 : EXIGENCES CONCERNANT CERTAINS FACTEURS ASSOCIÉS À LA QUALITÉ EN FONCTION DU TYPE DE SERVICE

	CPE	Milieu familial régi	Service de garde en milieu scolaire	Maternelle 4 ans
Formation	DEC en Techniques d'éducation à l'enfance (2490 heures) ou l'équivalent *Au moins 2 éducatrices sur 3 doivent être qualifiées	45 heures de formation initiale et 6 heures de perfectionnement annuellement	AEP en service de garde (390 heures) et diplôme de 5 ^e secondaire	Bac en éducation préscolaire et en enseignement primaire (dont un ou trois cours consacrés exclusivement à l'éducation préscolaire)
Ratio enfants de 4 ans par adulte	10 enfants	6 enfants (un maximum de 9 enfants s'il y a une assistante)	20 enfants	18 enfants
Programme éducatif	Programme éducatif du MFA, <i>Accueillir la petite enfance</i> (normatif)	Programme éducatif du MFA, <i>Accueillir la petite enfance</i> (normatif)	Programme d'activités en lien avec le projet éducatif de l'école	Programme d'éducation préscolaire du MELS (prescriptif)

Le tableau nous permet de constater qu'il existe des différences importantes quant à l'encadrement des enfants de 4 ans d'un service à l'autre. La première différence concerne la formation des adultes qui interviennent auprès des enfants. Pour nous, il est nécessaire que les intervenants aient une formation spécialisée en petite enfance. À cet égard, nous croyons qu'un rehaussement de la formation est nécessaire. Nous croyons que l'exigence à l'embauche dans les CPE devrait être le DEC en Techniques d'éducation à l'enfance (TEE) et que cette exigence devrait être instaurée progressivement, avec des mesures transitoires de soutien et de formation, dans les services de garde en milieu scolaire. La formation des responsables en service de garde en milieu familial doit également être revue à la hausse et être qualifiante et reconnue. Enfin, en ce qui a trait aux professeurs, il y aurait avantage à accroître les formations spécifiques à l'éducation préscolaire. La formation continue et le perfectionnement doivent être valorisés pour tous.

Parallèlement, il est étonnant de voir les variations relativement au ratio d'enfants de 4 ans par adulte. Selon nous, il ne devrait pas y avoir plus de 10 enfants pour un adulte et, dans le cas où le groupe est composé majoritairement d'enfants à risques, ce nombre devrait être moindre afin de permettre une meilleure réponse aux besoins de ces enfants. Lorsqu'on évalue le ratio, il faut prendre en compte la taille du groupe. Un plus petit groupe permet plus facilement à l'adulte de développer une relation étroite avec chacun des enfants et de tisser des liens avec leurs parents.

En ce qui concerne les programmes éducatifs des services de garde à la petite enfance et celui sur l'éducation préscolaire, on retrouve plusieurs similitudes, dont une approche favorisant le développement global de l'enfant et la valorisation du jeu comme outil d'apprentissage. Nous partageons ces orientations de pédagogie plus « sociétale » en opposition avec un courant de scolarisation précoce. Nous croyons aussi qu'il serait nécessaire d'établir de manière similaire un modèle de programme d'activités pour les services de garde en milieu scolaire que les écoles devraient adopter et mettre en place.

L'aménagement des lieux et les ressources matérielles dont disposent les services éducatifs ont également une influence sur la qualité des services offerts aux enfants. Ceux-ci doivent être adaptés à la taille des enfants et à leur niveau de développement (par exemple, il est nécessaire d'avoir une toilette dans le local qui accueille les enfants de moins de 5 ans). Ils doivent procurer un environnement sain et sécuritaire tant dans les espaces intérieurs qu'extérieurs.

À cette liste, nous aurions pu ajouter l'importance de la collaboration entre les différents intervenants auprès des enfants et des familles, particulièrement en milieu défavorisé. Enfin, il faut reconnaître que l'amélioration des facteurs associés à la qualité des services nécessite des ressources financières publiques.

Quels services éducatifs offrir aux enfants de 4 ans en milieu défavorisé?

La réflexion à laquelle nous sommes conviés aujourd'hui porte sur le choix des services à développer pour rejoindre les enfants de 4 ans en milieu défavorisé qui ne fréquentent pas de service éducatif régi. Au Québec, nous avons la chance de compter sur plusieurs réseaux de services éducatifs de qualité destinés aux enfants de 0 à 5 ans, chacun ayant ses spécificités et ses avantages. Le gouvernement a choisi de miser sur la maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé, nous ne partageons pas cet avis.

Considérant le niveau de maturité des enfants de 4 ans en milieu défavorisé qui ne fréquentent pas encore de services régis, leurs besoins spécifiques, ainsi que les critères de qualité, la CSN préconise le développement et l'investissement de ressources additionnelles dans les CPE en milieu défavorisé. Nous croyons que la formation des éducatrices en petite enfance, le ratio des groupes, l'aménagement des lieux ainsi que les nombreux partenariats des CPE avec les autres organismes intervenant auprès des familles font en sorte que les CPE sont mieux outillés pour accueillir et intervenir auprès des enfants en milieu défavorisé. De plus, 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'école.

D'ailleurs, la voie privilégiée par la CSN est aussi préconisée par le Conseil supérieur de l'éducation⁴ ainsi que par un collectif de dix-sept professeurs-chercheurs en petite enfance et en éducation préscolaire⁵.

Si, au Québec, différents types de milieux préscolaires présentent plusieurs des caractéristiques mentionnées ci-dessus, le « modèle CPE » est celui qui correspond le mieux à cet idéal de qualité. Le Conseil croit donc que, pour assurer rapidement l'accès de 90 % des enfants de 4 ans à des services éducatifs de qualité règlementés par l'état, il faut créer en CPE les places qui manquent. Il faut aussi maintenir les services qui desservent déjà les enfants de 4 ans, de manière à atteindre le plus rapidement possible un taux de fréquentation de 90 %, tout en améliorant la qualité dans tous les types de services éducatifs.

Avis du Conseil supérieur de l'éducation, p 77.

⁴ Conseil supérieur de l'éducation. *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services*, août 2012.

⁵ Collectif. Lettre ouverte exclusive. *De quoi les enfants de 4 ans ont-ils besoin ?*

<http://www.qualitepetiteenfance.uqam.ca/component/content/article/5-media/113-lettre-ouverte-exclusive.html>

Conclusion et recommandations

Au cours des derniers mois, nous avons eu l'occasion de participer au comité-conseil mis en place par le MELS sur les maternelles 4 ans à temps plein en milieu défavorisé ainsi qu'à l'un des sous-comités portant sur la complémentarité des services éducatifs. Au cours des rencontres, on nous a présenté des projets pilotes qui semblent bien fonctionner. Or, il convient de noter que l'encadrement offert aux enfants dans ces écoles est largement supérieur à ce que le ministère propose. Dans les exemples, le nombre d'enfants oscillait autour de 15 et le professeur était accompagné soit d'une éducatrice en service de garde durant la matinée, soit d'une éducatrice spécialisée toute la journée. Il s'agit là de conditions importantes pour s'assurer de répondre adéquatement aux besoins d'enfants plus vulnérables.

Ni le projet de loi actuel, ni les propos des représentants du ministère ne nous permettent de conclure que de telles ressources seront déployées, bien au contraire. On peut donc douter des résultats de la démarche entreprise, d'autant plus que les objectifs et l'encadrement des services ne sont même pas inscrits au projet de loi. On peut aussi questionner la capacité des commissions scolaires à créer de nouvelles classes et à offrir des services de garde à ces enfants alors qu'elles doivent jongler avec des coupes budgétaires substantielles.

Enfin, le projet de loi accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre qui n'était ni obligatoire, ni nécessaire. Nous avons d'ailleurs produit une analyse juridique sur cet élément, qui est présentée en annexe. Dans le projet actuel, aucune indication ne permet de dire que les maternelles seront créées exclusivement pour les enfants de 4 ans en milieu défavorisé. La porte est donc grande ouverte pour un large déploiement des maternelles sur l'ensemble du territoire.

La CSN recommande :

- De rejeter le projet de loi actuel;
- De poursuivre le développement de places et de nouvelles installations en CPE dans les milieux défavorisés;
- De promouvoir et d'adopter des pratiques afin d'assurer des places aux enfants en milieu défavorisé telles que les protocoles d'entente entre les CPE, les organismes de santé et de services sociaux et des organismes communautaires et la priorisation sur la liste d'attente;
- D'instaurer la gratuité des services de garde éducatifs pour les familles à faible revenu;
- D'allouer les ressources financières publiques nécessaires pour assurer la qualité de l'ensemble des services éducatifs;
- D'intensifier les efforts et le travail en partenariat pour rejoindre et soutenir les familles et les enfants vivant en milieu défavorisé.

ANNEXE

Analyse juridique du projet de loi

Bien que nous estimions que le développement de nouvelles maternelles 4 ans ne soit pas la voie à privilégier, nous avons tout de même procédé à l'analyse du projet de loi n° 23, pour évaluer comment le projet gouvernemental s'insérait dans la logique de la loi actuelle.

Rappelons d'abord que la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q. c. I-13.3, ci-après désignée la Loi) assure le droit à l'éducation préscolaire. L'âge d'admission à ce service éducatif est toutefois fixé à 5 ans (article 1 de la Loi).

La Loi prévoit aussi un pouvoir réglementaire, à l'article 447; celui d'établir le régime pédagogique général. Ce régime définit la nature et les objectifs des services éducatifs, notamment de l'éducation préscolaire (447 [1]). Le régime peut aussi permettre l'admission d'élèves ou de catégories d'élèves de moins de 5 ans en précisant les services éducatifs qui leur seront dispensés (447 [6]). Il peut finalement autoriser le ministre à établir la liste des commissions scolaires pouvant offrir ce service et les conditions d'admission des élèves de moins de 5 ans (447 [7]). On notera que ce pouvoir important de fixer le régime pédagogique s'exerce par voie réglementaire et qu'il appartient au gouvernement et non au ministre.

Or, le gouvernement a effectivement adopté en 2000 un règlement intitulé : Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire (I-13.3, r-8).

L'article 12 autorise la maternelle 4 ans, à mi-temps, pour les élèves « vivant en milieu économiquement faible, au sens de l'annexe 1 », à savoir :

Est un élève vivant en milieu économiquement faible, celui qui réside dans un territoire identifié comme économiquement défavorisé, au cours de l'année scolaire 1996-1997, selon les critères suivants :

- 1° la pauvreté, définie par certains indicateurs de revenu et d'instruction;*
- 2° le secteur, qui constitue pour les actions auprès des enfants d'âge scolaire, l'unité territoriale de base;*
- 3° la concentration, qui implique la présence d'un certain nombre de familles pauvres dans un secteur donné.*

C'est là le régime actuel en ce qui concerne la maternelle 4 ans qui, rappelons-le, constitue une exception à la Loi, celle-ci établissant l'âge normal d'admission au préscolaire à 5 ans.

Or, le projet de loi n° 23 donne l'impression d'une vaste opération de contournement du cadre légal actuel, opération d'autant plus difficile à expliquer que ce cadre permet déjà l'établissement de maternelle 4 ans. Il suffirait de l'adapter, croyons-nous, pour répondre aux objectifs du gouvernement. À la limite, une modification de l'article 447 permettrait d'élargir la portée du régime pédagogique, si nécessaire. Mais ce n'est pas la voie choisie; le projet de loi propose plutôt de concentrer dans les mains du ministre un ensemble imposant de pouvoirs. L'article 461.1⁶ qui serait ajouté à la Loi indique en effet que le ministre peut déterminer : les conditions et modalités visant l'organisation de services préscolaires, les catégories d'élèves de moins de 5 ans, les activités ou services destinés aux parents. Ces conditions pourraient être différentes de celles prévues au régime pédagogique; elles pourraient même préciser les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire. Ces conditions pourraient être générales ou particulières et n'être applicables qu'à certaines commissions scolaires. Le ministre pourrait aussi fixer des objectifs et limites quant à l'organisation de ces services. Et le ministre pourrait prendre toutes ces décisions seul et sans même avoir à procéder par règlement.

Nous estimons inadéquat, voire dangereux, de confier autant de pouvoirs non balisés au ministre. Tant de discrétion peut mener à l'arbitraire. Nous nous inquiétons particulièrement de la possibilité pour le ministre « de préciser les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire ». Que vise-t-on? Qu'entend-on par « acteurs » du milieu scolaire? Quelles seront les conditions d'organisation des services, quelles catégories d'élèves seront établies? Quels services seront mis en place pour les parents? Autant de questions laissées sans réponse.

Par ailleurs, le projet de loi no 23 a été présenté par la ministre sur plusieurs tribunes comme visant à prévenir le décrochage scolaire. Cet objectif n'est pourtant énoncé nulle part au projet de loi. Le projet de loi est aussi censé viser les élèves de milieux défavorisés, dont il ne traite pourtant nullement.

En fait, c'est au régime pédagogique actuel que se trouve ce genre d'énoncés. Ainsi, l'objectif relatif à la lutte au décrochage scolaire nous semble déjà pris en compte au régime pédagogique qui énonce que le but des services préscolaires est « de favoriser le développement intégral de l'élève par l'acquisition d'attitudes et de compétences qui faciliteront la réussite de ses parcours scolaire et personnel et de

⁶ Article 461.1. « Le ministre peut établir des conditions et modalités visant l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire destinés à des élèves ou des catégories d'élèves âgés de moins de cinq ans. Il peut y préciser les activités ou services destinés aux parents de ces élèves qu'une commission scolaire doit organiser en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de ces services éducatifs. Les conditions et modalités établies en application du premier alinéa peuvent être différentes de celles prévues par le régime pédagogique et peuvent notamment préciser les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire. Elles peuvent également être générales ou particulières ou n'être applicables qu'à une ou certaines commissions scolaires. En outre, le ministre peut fixer des objectifs et des limites quant à l'organisation de ces services éducatifs par une commission scolaire. »

lui permettre de s'intégrer graduellement dans la société » (article 2 du règlement). C'est aussi au régime pédagogique que l'élève de milieu économiquement défavorisé est défini (en annexe 1).

Selon nous, l'ensemble des éléments énumérés à l'article 461.1 relève de fait du régime pédagogique. Ces éléments devraient donc être édictés par règlement du gouvernement en vertu de l'article 447 de la Loi et être soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'éducation comme l'exige l'article 458⁷. Cela permettrait, en outre, à la population de faire des représentations lors de la publication du projet de règlement à la Gazette officielle.

⁷ Article 458. « Les projets de règlements visés aux articles 447, 448 et 456 sont soumis, avant leur adoption, à l'examen du Conseil supérieur de l'éducation. »