

L'éducation, ça commence tout petit !

Mémoire présenté à la Commission de l'éducation dans le cadre des consultations entourant 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

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ), la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE) et la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE)

Avril 2013



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Les membres de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) militent depuis de nombreuses années en faveur de l'établissement d'un réseau des services éducatifs à la petite enfance, accessible sur tout le territoire québécois, en favorisant l'égalité des chances pour tous les enfants du Québec.

D'entrée de jeu, la CSQ privilégie une approche large consacrant la diversification et la complémentarité des services éducatifs à la petite enfance. L'implantation progressive de la maternelle à temps plein pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés constitue pour nous une des mesures visant à favoriser l'accessibilité à des services éducatifs à la petite enfance au plus grand nombre. La CSQ s'est d'ailleurs prononcée plusieurs fois en faveur de la levée du moratoire sur le développement des maternelles à demi-temps pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés. Comme cette nouvelle mesure est prévue se déployer dès la rentrée 2013-2014, nous sommes d'avis que des ajustements s'imposent si l'on souhaite qu'elle réponde vraiment à l'objectif d'élargir dans les meilleures conditions l'offre de services éducatifs à la petite enfance et que ces derniers soient de qualité. Il nous apparaît essentiel que les conditions soient réunies pour que l'implantation de la maternelle quatre ans pour les enfants de milieux défavorisés soit une réussite complète.

Rappelons que la CSQ est l'organisation syndicale la plus représentative en petite enfance, regroupant plus de 15 600 intervenantes en petite enfance, soit 13 600 responsables d'un service de garde en milieu familial et 2 000 intervenantes en centres de la petite enfance (CPE), au sein de la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ-CSQ). De plus, la Centrale compte des milliers de membres du personnel enseignant intervenant au préscolaire, représentés par la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ), du personnel professionnel travaillant avec les tout-petits, particulièrement par l'intermédiaire des services complémentaires aux élèves en difficulté et du programme d'animation Passe-Partout et représenté par la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE-CSQ), ainsi que du personnel de soutien travaillant notamment dans les services de garde en milieu scolaire et représenté par la Fédération du personnel de soutien scolaire (FPSS-CSQ). La petite enfance intéresse également nos fédérations de l'enseignement supérieur, notamment le personnel professionnel et le personnel enseignant travaillant dans les programmes de formation destinés à la petite enfance, soit à la formation continue ou au programme de techniques d'éducation à l'enfance.

Nous ne répéterons jamais assez que l'éducation doit être une priorité, qu'elle commence dès la petite enfance. Dans notre esprit, l'éducation se fait surtout à travers le jeu, dans une approche équilibrée privilégiant le développement global de l'enfant. L'avenir de nos enfants, de leur développement global et de leur épanouissement est un sujet trop crucial pour se limiter à intervenir seulement sur quelques propositions de modifications législatives.

Nous traiterons donc de l'implantation des maternelles pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés dans une perspective globale. Présents à la fois dans le réseau des services de garde éducatifs régis par l'État et dans le réseau de l'éducation, nous prôtons une approche diversifiée et complémentaire des services éducatifs à l'enfance, comme le proposait par ailleurs le Conseil supérieur de l'éducation dans son récent avis portant sur les enfants d'âge préscolaire¹. La première partie de ce mémoire traitera des modifications proposées à la Loi sur l'instruction publique et des modalités de mise en œuvre de la maternelle pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés. La deuxième partie portera sur l'accessibilité et la qualité des services éducatifs de garde.

Il reste encore beaucoup de chemin à faire pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services offerts à la petite enfance, particulièrement pour les enfants issus de milieux défavorisés. C'est autour de ces deux principes, celui de l'accessibilité et de la qualité, tout en mettant en lumière la nécessaire complémentarité entre les services éducatifs offerts aux tout-petits, que ce mémoire sera orienté.

1. Modalités de mise en œuvre de la maternelle pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés

Un projet de loi qui suscite plusieurs questions

Le projet de loi n^o 23 pose plusieurs défis puisque, dans sa forme actuelle, toutes les modalités, toutes les conditions, tous les objectifs et toutes les limites quant à l'organisation des services éducatifs préscolaires seront fixés par la ministre et n'y sont pas définis. Nous n'avons pas de portrait complet de l'implantation de la maternelle quatre ans et nous ne connaissons pas de quelle façon ses modalités, ses conditions, ses objectifs et ses limites seront établis.

Concernant l'article 1 du projet de loi n^o 23 insérant l'article 37.2 à la Loi sur l'instruction publique qui mentionne : « À la demande de la commission scolaire, l'école dispense des services éducatifs de l'éducation préscolaire aux élèves inscrits conformément à l'article 224.1. », plusieurs questions subsistent.

Puisque l'article 39² de la Loi sur l'instruction publique prévoit que l'acte d'établissement doit préciser si l'éducation préscolaire est dispensée dans l'école,

¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012). *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services – Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 141 p.

² « 39. L'école est établie par la commission scolaire.

L'acte d'établissement indique le nom, l'adresse, les locaux ou les immeubles mis à la disposition de l'école et l'ordre d'enseignement que celle-ci dispense. Il indique également le

est-ce qu'une école qui ne dispensait pas d'éducation préscolaire pour les enfants de quatre ans devra modifier son acte d'établissement pour l'introduire ? Le cas échéant, une modification d'un acte d'établissement entraînera plusieurs obligations : la consultation du conseil d'établissement, la consultation des comités de parents et le respect des politiques des commissions scolaires. Selon nous, il est essentiel que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport rappelle ces obligations de consultations aux commissions scolaires et qu'il s'assure qu'elles sont respectées.

Sur l'article 2 du projet de loi n° 23 insérant l'article 224.1 à la Loi sur l'instruction publique :

Une commission scolaire visée à l'article 461.1 organise des services éducatifs de l'éducation préscolaire, y admet des élèves et les inscrit dans une école, conformément aux conditions et modalités établies par le ministre en application de cet article. Elle organise également, le cas échéant, les activités ou services destinés aux parents de ces élèves en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de ces services éducatifs. Elle peut cependant se soustraire aux objectifs fixés par le ministre en application du troisième alinéa de l'article 461.1 si elle démontre, à la satisfaction du ministre, son incapacité à les atteindre.

Sur cette modification, nous souhaitons connaître quel sera le niveau de participation du personnel enseignant relativement à l'organisation des services éducatifs de l'éducation préscolaire.

Présentement, la Loi sur l'instruction publique prévoit une consultation du personnel enseignant à son article 244 :

Les fonctions et pouvoirs prévus aux articles 222 à 224, au deuxième alinéa de l'article 231 et aux articles 233 à 240 et 243 sont exercés après consultation des enseignants. Les modalités de cette consultation sont celles prévues dans une convention collective ou, à défaut, celles qu'établit la commission scolaire.

Or, dans le projet de loi n° 23, cet article n'est pas amendé pour inclure le nouvel article 224.1, ce qui signifie que le personnel enseignant ne sera désormais plus consulté relativement à l'organisation des services éducatifs à l'éducation préscolaire. À l'heure actuelle, les enseignants sont consultés sur les services éducatifs dispensés par chaque école (articles 236³ et 244) sans égard au type de

cycle ou, exceptionnellement, la partie de cycle de l'ordre d'enseignement concerné et précise si l'école dispense l'éducation préscolaire. »

³ « **236.** La commission scolaire détermine les services éducatifs qui sont dispensés par chaque école »

services éducatifs, ce qui inclut l'éducation préscolaire pour les enfants de quatre et cinq ans.

Recommandation

- 1. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de modifier l'article 244 de la Loi sur l'instruction publique et d'inclure le nouvel article 224.1 afin que le personnel enseignant soit consulté relativement à l'organisation des services éducatifs à l'éducation préscolaire.**

Enfin, nous nous questionnons beaucoup sur l'article 3 du projet de loi n° 23 insérant l'article 461.1 à la Loi sur l'instruction publique parce qu'il est très vague :

Le ministre peut établir des conditions et modalités visant l'organisation, par les commissions scolaires, des 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.

Quelles seront les conditions et modalités que la ministre veut établir ? De plus, le deuxième alinéa mentionne que « les conditions et modalités pourront être différentes de celles prévues par le régime pédagogique ». Est-ce que cela signifie que le régime pédagogique⁴ ne sera pas modifié pour permettre l'introduction de l'éducation préscolaire quatre ans à temps plein ? Est-ce que l'article 18.1⁵ du régime pédagogique permettant l'entrée progressive des élèves sera encore

⁴ Plus particulièrement le 2^e alinéa de l'article 16 qui mentionne : « Toutefois, le calendrier scolaire de l'élève handicapé et de l'élève vivant en milieu économiquement faible, visés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 12, comprend l'équivalent d'un maximum de 200 demi-journées dont au moins 180 doivent être consacrées aux services éducatifs, à moins que la commission scolaire, dans la mesure et aux conditions déterminées par le ministre, l'en ait exempté. »

⁵ « **18.1.** Malgré le premier alinéa de l'article 17, les premiers jours de classe du calendrier scolaire des élèves de l'éducation préscolaire peuvent être utilisés pour permettre leur entrée progressive à l'école. »

Chaque jour ainsi utilisé pour l'entrée progressive des élèves constitue, aux fins de l'application du premier alinéa de l'article 16, l'équivalent d'un jour de classe du calendrier scolaire consacré aux services éducatifs. »

applicable ? Est-ce que l'article 30⁶ du régime pédagogique concernant les bulletins sera adapté à l'éducation préscolaire pour les enfants de quatre ans qui la fréquentent à temps plein ?

Nous nous questionnons également sur le sens du deuxième alinéa lorsqu'il est dit que les conditions et modalités « peuvent notamment préciser les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire ». À cet égard, rappelons que la Loi sur l'instruction publique garantit l'autonomie professionnelle des enseignants dans son article 19⁷.

Recommandations

2. **La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de garantir la consultation des différents représentants du milieu scolaire, notamment la CSQ, avant d'établir les conditions et les modalités visant l'organisation des services éducatifs préscolaires.**
3. **La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer au préscolaire une entrée progressive d'au moins cinq journées de classe pour les élèves de quatre et cinq ans et de modifier le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire à cet effet.**

⁶ « **30.** Le bulletin de l'éducation préscolaire doit être conforme à celui présenté à l'annexe IV et contenir tous les renseignements figurant à ses sections 1 et 2 et, s'il s'agit du dernier bulletin de l'année scolaire, à sa section 4.

Les résultats présentés dans la section 2 de ce bulletin doivent indiquer l'état de développement des compétences propres au programme d'activités de l'éducation préscolaire, si ces compétences ont fait l'objet d'une évaluation ou, s'il s'agit du dernier bulletin de l'année scolaire, un bilan du niveau de développement atteint par l'élève pour chacune des compétences propres au programme d'activités de l'éducation préscolaire.

L'état du développement des compétences et le bilan du niveau de développement des compétences s'appuient sur le cadre d'évaluation des apprentissages afférent au programme d'activités de l'éducation préscolaire établi par le ministre. »

⁷ « **19.** Dans le cadre du projet éducatif de l'école et des dispositions de la présente loi, l'enseignant a le droit de diriger la conduite de chaque groupe d'élèves qui lui est confié.

L'enseignant a notamment le droit :

1° de prendre les modalités d'intervention pédagogique qui correspondent aux besoins et aux objectifs fixés pour chaque groupe ou pour chaque élève qui lui est confié ;

2° de choisir les instruments d'évaluation des élèves qui lui sont confiés afin de mesurer et d'évaluer constamment et périodiquement les besoins et l'atteinte des objectifs par rapport à chacun des élèves qui lui sont confiés en se basant sur les progrès réalisés. »

4. **La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de s'assurer que les conditions et modalités précisant les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire respectent l'autonomie professionnelle du personnel enseignant telle qu'elle est garantie à l'article 19 de la Loi sur l'instruction publique.**

L'accessibilité : les indices de défavorisation

Le ministère de la Famille et le ministère de l'Éducation disposent de moyens différents pour mesurer la défavorisation des familles. Dans le milieu des services de garde éducatifs, on utilise généralement l'indice de Pampalon qui inclut la défavorisation matérielle (proportion de personnes de quinze ans et plus n'ayant pas de diplôme d'études secondaires, revenu moyen des personnes de quinze ans ou plus et rapport emploi/population chez les personnes âgées de quinze ans ou plus) et la défavorisation sociale (proportion de personnes séparées, divorcées ou veuves, proportion de familles monoparentales et proportion de personnes vivant seules). Dans le milieu de l'éducation, on donne à chacune des écoles un indice de milieu socioéconomique (IMSE) qui tient compte de la scolarité de la mère et de la proportion du ménage qui travaille. Ensuite, un classement des écoles est effectué avec l'attribution d'un rang décile d'un à dix. Les écoles des rangs déciles neuf et dix sont considérées comme des écoles en milieux défavorisés.

La maternelle à demi-temps pour les enfants de quatre ans existe depuis les années 1970 pour les enfants de milieux défavorisés et pour les enfants handicapés. À part quelques projets pilotes, elle n'a pas connu de développement depuis le moratoire de 1997. Or, depuis 1997, la carte de défavorisation a évolué. Afin d'outiller les commissions scolaires dans l'attribution des classes de maternelle, il serait important de lever le moratoire et de remettre à jour la liste des écoles reconnues comme étant en milieux défavorisés.

Le programme d'animation Passe-Partout, dont nous traiterons plus abondamment ci-dessous, vise quant à lui à soutenir parallèlement les compétences parentales des parents issus de milieux défavorisés, avant d'être accessible aussi aux parents de milieux qui ne sont pas défavorisés, et ce, à partir de 1992.

La liste utilisée présentement, notamment pour les baisses des règles de formation de groupes, est basée sur les résultats du recensement fédéral de 2006. Les données en provenance du dernier recensement (2011) ne sont pas fiables compte tenu de l'absence du formulaire long. Une solution doit donc être recherchée par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport pour la mise à jour nécessaire de la liste afin de répondre aux besoins et aux réalités des milieux. À cet égard, nous comprenons mal pourquoi le MELS a décidé d'implanter une classe de maternelle pour les enfants de quatre ans par commission scolaire sans tenir compte de la disparité socioéconomique entre les milieux.

Dans son projet actuel, la ministre de l'Éducation propose de financer une classe de maternelle par commission scolaire pour la première année. Bien que nous saluions l'approche progressive privilégiée par le ministère de l'Éducation plutôt qu'une approche mur à mur, plusieurs questions subsistent quant au mode d'attribution de ces classes. En effet, les besoins des familles et des écoles sont très diversifiés d'une commission scolaire à l'autre, de même que le niveau de défavorisation.

Un problème de logistique pourrait également se poser dans les commissions scolaires où la population est dispersée sur un territoire plus vaste. Le choix des écoles pourrait être fait en fonction des locaux disponibles ou même du nombre potentiel d'enfants pour atteindre le ratio proposé. Dans ce dernier cas, on pourrait se retrouver dans une situation où des enfants se verraient obligés de voyager en autobus scolaire jusqu'au village voisin, ce qui irait à l'encontre d'un des objectifs actuels du réseau qui est de donner des services de proximité.

Dans tous les cas, il apparaît plus approprié d'implanter la maternelle pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés en fonction des besoins des écoles et en tenant compte des lieux de concentration de pauvreté sur le territoire québécois.

Recommandations

- 5. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport la levée du moratoire de la liste des écoles pouvant offrir un service de maternelle pour les enfants de quatre ans.**
- 6. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de mettre à jour, en tenant compte de données plus récentes, la liste des écoles reconnues comme économiquement défavorisées.**
- 7. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de mettre en place une nouvelle méthodologie fiable pour classer les écoles du Québec en remplacement des données provenant du recensement fédéral.**
- 8. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de déployer les maternelles pour les enfants de quatre ans en milieux défavorisés en fonction des besoins et des réalités des milieux.**

La qualité des services : la proportion d'enfants par nombre d'adultes et la taille des groupes

Au Québec, le nombre d'enfants par adulte dans les CPE est d'une éducatrice pour un maximum de dix enfants. Dans les services de garde en milieu familial, une

éducatrice peut s'occuper d'un maximum de six enfants, neuf si elle est accompagnée d'un autre adulte. Dans les maternelles pour les enfants de quatre ans déjà existantes, la proportion est d'une enseignante pour quinze à dix-huit enfants. Dans les services de garde en milieu scolaire, la proportion est de un adulte pour vingt enfants.

À titre comparatif, il n'y a pas de ratio prescrit dans les maternelles françaises, mais on observe une moyenne d'une enseignante accompagnée d'une ou d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) pour vingt-six enfants. La Suède a un système de services éducatifs à la petite enfance très diversifié. Il n'y a pas de ratio prescrit, mais les moyennes sont de cinq enfants par employée à temps plein et dix-sept enfants par groupe dans les *förskola*, centres offrant des activités éducatives toute la journée selon les besoins des familles. En Ontario, les maternelles pour les enfants de quatre ans et de cinq ans sont intégrées au système scolaire, la proportion d'adultes par enfant est de un pour treize, soit une enseignante titulaire et une éducatrice de la petite enfance, pour des groupes d'en moyenne vingt-six enfants.

Il se dégage un certain consensus dans le milieu de la recherche sur les services éducatifs à la petite enfance voulant que la réduction de l'effectif des classes confère une amélioration des résultats pendant les premières années scolaires. Avec des classes moins nombreuses, les enseignantes peuvent intervenir plus fréquemment auprès de chaque élève et diversifier davantage leurs stratégies pédagogiques. Les plus petits groupes permettent en général un enseignement plus individualisé et qui répond aux besoins variés des enfants, moins de temps passé à faire de la discipline ainsi qu'un meilleur développement personnel et social des enfants et de meilleurs rapports entre l'enseignante et les parents, notamment. Dans le cas qui nous intéresse, il s'agit d'enfants de quatre ans qui, en principe, n'ont pas fréquenté de services de garde. À la petite enfance, les besoins des enfants changent très vite. Un enfant de quatre ans n'a pas les mêmes besoins qu'un enfant de cinq ans. Dans ce contexte, si nous nous comparons à d'autres provinces et États, nous sommes d'avis qu'il serait préférable de diminuer le ratio actuel des maternelles quatre ans à un adulte pour un maximum de quinze enfants.

Recommandation

- 9. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de diminuer le nombre d'élèves par groupe à un maximum de quinze enfants pour les classes de maternelle pour les enfants de quatre ans.**

La qualité des services : le financement

Nous constatons, à la première lecture des règles budgétaires 2013-2014, que le mode de financement de la maternelle pour les enfants de quatre ans à temps plein

ne tient pas compte de la présence éventuelle d'élèves handicapés alors que ceux-ci sont pris en compte dans l'ensemble des autres services du préscolaire.

De plus, aucun financement des services n'est alloué puisqu'aucune autre dépense éducative n'est prévue alors que c'est le cas pour la maternelle pour les enfants de cinq ans. À titre d'exemple, un élève dysphasique est financé pour un montant de 9 300 \$ dans une classe de maternelle pour les enfants de cinq ans, alors qu'il n'est financé qu'à un montant de 4 940 \$ dans la maternelle pour les enfants de quatre ans à temps plein ; un élève qui présente des troubles envahissants du développement est financé pour un montant de 16 008 \$ dans une classe de maternelle pour les enfants de cinq ans, alors qu'il ne l'est que pour 4 940 \$ dans la maternelle pour les enfants de quatre ans la fréquentant à temps plein.

Aussi, les règles budgétaires introduisent le principe du plafonnement sur la base du nombre d'élèves inscrits en 2012-2013 admissibles au service de la maternelle pour les enfants de quatre ans la fréquentant à temps partiel.

La qualité des services : les ressources matérielles

Un autre facteur de qualité lié à la taille du groupe est que les locaux dans lesquels les enfants évoluent sont adaptés à leurs besoins, de même que les locaux consacrés aux services de garde en milieu scolaire. Les éducatrices et les éducateurs en services de garde en milieu scolaire doivent souvent travailler dans des lieux mal adaptés, faute de locaux. Dans le cas des enfants de quatre ans, il faudra s'assurer que les locaux de classe et de services de garde sont adaptés à leurs besoins.

L'implantation de nouvelles classes de maternelle aura évidemment des impacts sur l'organisation des écoles qui les accueilleront : une adaptation du mobilier et des locaux pour les tout-petits, des entrées distinctes, un lavabo dans la classe, des toilettes à proximité, l'achat de jeux et de matériel périssable. Elle aura aussi un impact sur les autres services comme les services de garde en milieu scolaire, les transports scolaires, les services de repas le midi, le recours aux services d'une éducatrice spécialisée.

Le Conseil supérieur de l'éducation, dans son récent avis sur les enfants d'âge préscolaire, a beaucoup insisté sur l'importance des continuités éducatives entre le service de garde et la maternelle. Il a notamment recommandé d'agir de façon concertée pour faciliter la transition des enfants à la maternelle. À cet égard, nous partageons cette recommandation. Un effort de concertation et une communication accrue entre les divers intervenants sont souhaitables pour assurer une meilleure transition entre les services éducatifs de garde et la maternelle, mais aussi entre la maternelle et les services de garde en milieu scolaire. Ces derniers sont des partenaires incontournables pour l'organisation d'une entrée progressive des tout-

petits à la maternelle. Nous croyons qu'à un si jeune âge, les enfants ont besoin d'entrer progressivement à l'école.

Recommandation

- 10. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il garantisse le financement des ressources matérielles nécessaires à l'ouverture de classes destinées à la maternelle quatre ans.**

La qualité des services : la formation du personnel dans les services éducatifs à l'enfance

La formation du personnel dans les services éducatifs à l'enfance est un autre grand facteur de qualité structurelle qui fait l'objet de consensus auprès des chercheuses et des chercheurs pour qui les adultes doivent posséder une formation spécialisée en petite enfance pour mettre en place des pratiques éducatives de qualité. À l'heure actuelle, les exigences de formation pour les éducatrices en centre de petite enfance sont que deux éducatrices sur trois doivent être qualifiées, c'est-à-dire être titulaires d'un diplôme d'études collégiales (DEC) en techniques d'éducation à l'enfance ou son équivalent, les responsables d'un service de garde en milieu familial doivent avoir suivi une formation de 45 heures et avoir fait six heures de perfectionnement par année. Dans tous les services de garde éducatifs, tant en installation qu'en milieu familial, le programme éducatif des services de garde du Québec, *Accueillir la petite enfance*, est appliqué. Ce programme est centré sur le développement global des enfants.

Pour enseigner à la maternelle de quatre ou cinq ans, on exige un baccalauréat en éducation préscolaire et en enseignement primaire. Selon plusieurs chercheurs universitaires, la formation comprendrait trop peu de cours spécifiquement consacrés au préscolaire et, particulièrement aux besoins des enfants de quatre ans, il y aurait lieu d'adapter la formation initiale du baccalauréat en éducation préscolaire et en enseignement primaire pour qu'elle reflète davantage les besoins des enfants de quatre ans.

Même si la formation initiale des enseignantes et des enseignants du préscolaire est adaptée pour tenir compte davantage des tout-petits, il faudra à court terme envisager également une offre de formation continue et de perfectionnement pour l'ensemble du personnel qui aura à intervenir auprès des enfants de quatre ans en 2013-2014, y compris les conseillers pédagogiques et les professionnels des services complémentaires. Comme le souligne l'avis du Conseil supérieur de l'éducation sur les besoins des enfants d'âge préscolaire, les chercheurs s'entendent pour dire que « le fait que les éducatrices possèdent un diplôme d'études postsecondaires en services éducatifs de garde à l'enfance est fortement associé à la qualité d'un milieu de garde ainsi qu'au développement cognitif et

social des enfants⁸ ». Des études américaines font le lien entre le diplôme universitaire et la qualité, alors que d'autres soulignent l'importance d'une formation spécialisée, tandis que le cumul des deux caractéristiques aurait des effets encore plus importants sur les enfants⁹.

Par ailleurs, quel programme sera utilisé ? Est-ce que les enseignantes et les enseignants du préscolaire seront consultés sur la création du programme éducatif pour les enfants qui fréquenteront la maternelle à temps plein à l'âge de quatre ans ? Sur le programme utilisé, nous tenons à assurer le recours à une approche pédagogique équilibrée centrée sur le développement global de l'enfant, dans un contexte ludique.

Recommandations

- 11. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il finance la formation continue du personnel enseignant visé par la maternelle pour les enfants de quatre ans.**
- 12. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer le recours à une approche pédagogique équilibrée centrée sur le développement global de l'enfant.**

La qualité des services : suivi et évaluation de l'ensemble du projet

Étonnamment, peu de recherches ou d'enquêtes ont été faites sur les maternelles pour les enfants de quatre ans au Québec, mis à part les travaux de Pierre Lapointe et de son équipe qui rapportent que les programmes d'éducation préscolaire jugés les plus efficaces bénéficient de conditions optimales de réalisation, soit des ressources financières importantes, un personnel bien formé et des mesures d'interventions diversifiées appliquées durant plusieurs années¹⁰.

Présentement, quelques projets pilotes de maternelles à temps plein pour les enfants de quatre ans sont en cours. Toutefois, il s'agit ici de projets pilotes qui ne concernent qu'une école à la fois, ce qui facilite le suivi et l'évaluation du personnel et des enfants. Notons que ces projets sont aussi appuyés par des équipes de chercheurs.

Comme nous ne disposons que de très peu de données sur la qualité et l'impact des maternelles pour les enfants de quatre ans, nous estimons primordial que le

⁸ JAPPEL, C., TREMBLAY et CÔTÉ (2005) ; cité dans CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012). *Ibid.*, p. 27.

⁹ BUENO, DARLING-HAMMOND et GONZALES (2010) ; cité dans CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012). *Ibid.*, p. 28.

¹⁰ LAPOINTE P., R.E. TREMBLAY et M. HÉBERT (2005). « Évaluation d'un programme national de maternelles en milieu défavorisé », paru dans CANADIAN JOURNAL OF EDUCATION (2005). 28, 4 : 613-637, <http://www.csse-scee.ca/CJE/Articles/FullText/CJE28-4/CJE28-4-lapointeetal.pdf>.

ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport puisse assurer un suivi rigoureux de leur implantation.

Recommandation

- 13. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer un suivi rigoureux de l'implantation de la maternelle pour les enfants de quatre ans afin d'en évaluer la qualité et l'impact et de pouvoir procéder à des ajustements dans une implantation progressive.**

Les grands oubliés, les parents... et les services professionnels

La plupart des pays industrialisés, dont le Canada et le Québec, cherchent des moyens pour améliorer la réussite scolaire, particulièrement en raison du décrochage et de la stagnation du taux de diplomation (Conseil supérieur de l'éducation, 2001 ; gouvernement du Québec, 2009). Le Québec a donc introduit des changements importants à son système d'éducation depuis la fin des années 1990, en vue de la réussite du plus grand nombre d'élèves (gouvernement du Québec, 1997a).

L'une des voies privilégiées pour arriver à un tel résultat est d'améliorer la participation parentale et d'accroître la collaboration école-famille-communauté, notamment en milieu défavorisé (gouvernement du Québec, 1997a, 2001a, 2001b). Il s'agit certes d'une piste prometteuse puisque les recherches menées au cours des quarante dernières années sur ce type de collaboration, ou plus spécifiquement sur l'engagement parental dans le suivi scolaire, ont mis en évidence les effets positifs de l'action des parents sur le développement et la réussite scolaire de leur enfant, et ce, autant dans les milieux défavorisés que dans les milieux moyens ou favorisés (Epstein, 2008 ; Henderson et Mapp, 2002¹¹).

Le service d'animation Passe-Partout

Les maternelles pour les enfants de quatre ans ont été conçues à l'origine pour rendre plus accessible l'offre de services éducatifs aux enfants handicapés et issus de milieux défavorisés, dans les années 1970. À la fin de ces années, le service d'animation Passe-Partout a également été créé, mais en visant un objectif complémentaire, soit celui de soutenir les compétences parentales des parents provenant de milieux défavorisés et de favoriser la collaboration entre l'école et les familles. Au début des années 1990, le service Passe-Partout a été élargi aux parents qui n'étaient pas issus de milieux défavorisés. Après tout, ce sont les parents qui sont les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants. Chaque année, les familles inscrites au service d'animation Passe-Partout bénéficient de

¹¹ LARIVÉE, S. J. et autres (2009). *Recension d'écrits sur les programmes d'intervention s'adressant aux parents d'enfants du préscolaire, du primaire et du secondaire de milieux défavorisés*, Université de Montréal (octobre).

plusieurs rencontres entre parents et entre parents et enfants qui se tiennent à l'école et qui ont pour but de favoriser le lien famille-école et de familiariser les enfants avant leur arrivée à la maternelle.

Le programme Passe-Partout vise donc trois grands objectifs : 1) offrir un soutien aux parents, 2) soutenir la relation parent-enfant et 3) soutenir l'enfant lui-même. Selon nous, il est crucial de maintenir et de renforcer ce programme qui vise la prévention et le soutien parental.

La maternelle est une période de transition pour l'enfant, une porte d'entrée dans le monde de l'éducation formelle. Même si l'approche du développement global ou l'approche ludique sont privilégiées, c'est à la maternelle que l'enfant commence à se familiariser avec certains buts et exigences qui diffèrent du cadre familial et des services de garde : l'émergence de la littératie et de la numératie, notamment. Les interactions entre les parents et les enseignants changent à l'arrivée à la maternelle, elles sont moins fréquentes et plus formelles. Les enfants sont aussi en contact avec des enfants plus vieux, avec qui ils partagent souvent le transport scolaire, par exemple.

Selon Rollande Deslandes, une relation parent-enfant positive est associée à la fois à une relation élève-enseignante positive et à une relation école-famille positive. Une meilleure relation école-famille représenterait un facteur de protection en milieux défavorisés et un facteur de persévérance scolaire chez les enfants. Chez les parents, l'amélioration du lien entre l'école et la famille donnerait un plus grand sentiment de compétence, plus de soutien et une meilleure connaissance des programmes. Des relations école-famille positives et efficaces neutraliseraient les effets négatifs de la pauvreté¹². Concrètement, les conseillères et les conseillers à l'éducation préscolaire travaillent dans les écoles, mais avec les parents à qui ils offrent du soutien au langage et à la littératie (lire des histoires avec ses enfants, utiliser un vocabulaire approprié dans les conversations), à développer des habiletés de résolution de problèmes, à développer la curiosité d'apprendre à créer et à maintenir des liens avec les ressources de la communauté (bibliothèques municipales, musées, zoos, activités sportives et culturelles, etc.).

Le rôle des intervenantes et des intervenants du programme d'animation Passe-Partout consiste à sensibiliser les parents à l'importance de leur rôle auprès de leur enfant, à les outiller davantage en fournissant du matériel et des idées quant à des activités qui peuvent être faites à la maison ou dans la communauté, à miser sur les forces du groupe pour développer un plus grand soutien mutuel, à les informer et à les guider vers des ressources de la communauté, de même qu'à établir des liens

¹² DESLANDES, Rollande (2009). *Relations avec les parents et liens avec la communauté : du discours à la pratique* (Conférence d'ouverture, Colloque Forts de nos liens pour enrichir notre pratique), Passe-Partout, un soutien à la compétence parentale, Drummondville (5 et 6 novembre).

avec l'école et à organiser des activités en guise de préparation à l'entrée à la maternelle.

Actuellement, le programme reconnaît le parent comme le principal éducateur de son enfant. Les intervenantes et les intervenants du programme d'animation Passe-Partout travaillent à ce qu'il se reconnaisse comme compétent pour accompagner son enfant dans son parcours scolaire. Des études ont démontré que des interventions centrées uniquement sur l'enfant tendent à s'atténuer et à ne pas résister au temps.

Ce programme peut s'appuyer sur des recherches dont les résultats démontrent que pour être efficaces, de tels programmes doivent être basés sur un cadre conceptuel, qui emploie des méthodes variées et interactives pour faciliter l'acquisition d'habiletés en privilégiant une approche socioconstructiviste. Ils doivent également tenir compte des différences culturelles et être adaptés au stade de développement des enfants.

Les interventions doivent être offertes par du personnel professionnel formé et compétent qui reçoit un soutien adéquat. Les interventions doivent être de longue durée, afin d'intervenir notamment auprès des parents plus à risque. Les interventions qui, en plus de proposer de l'information et des conseils aux parents pour accroître les connaissances sur le développement, favorisent le changement de certains comportements.

Présentement au Québec, 45 commissions scolaires offrent ce service qui joint environ 10 000 familles. Dans certaines commissions scolaires, c'est 95 % des familles qui y participent. Formés pour la plupart en psychoéducation, en psychologie, en pédagogie ou en travail social, les professionnels qui offrent ce service travaillent depuis plus de trente ans auprès des familles d'enfants d'âge préscolaire (quatre ans). Ils contribuent à créer ce lien essentiel entre l'école et la famille, particulièrement en milieux défavorisés où cette relation est souvent grandement fragilisée. Plusieurs parents ont besoin d'aide afin de reconstruire une relation de confiance et se réconcilier avec l'école pour ensuite devenir de réels partenaires. C'est une condition incontournable pour que l'enfant lui-même puisse développer une relation positive avec l'école.

Le service Passe-Partout qui répond à ces besoins s'est implanté à l'origine en milieu rural. Certaines commissions scolaires bien avisées qui ont graduellement implanté la maternelle pour les enfants de quatre ans ont compris l'importance de maintenir le service de soutien parental et de l'adapter afin qu'il soit complémentaire. Dans ce contexte, on comprend mal pourquoi les commissions scolaires sises sur le territoire de la métropole québécoise où les défis en matière d'intégration et de pauvreté sont gigantesques n'ont pas cru bon développer ce

modèle d'intervention bien québécois, qui a fait ses preuves depuis un bon moment déjà¹³.

Recommandations

- 14. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'offrir le programme de soutien parental en conformité avec le cadre d'organisation du programme d'animation Passe-Partout produit par le MELS, et que ce service soit partie intégrante et indissociable de la maternelle pour les enfants de quatre ans.**
- 15. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de renforcer et de rendre accessible le programme d'animation Passe-Partout à l'ensemble du territoire québécois.**

Le déploiement de services professionnels appropriés

Bien que les parents soient les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, on connaît aussi bien l'adage « Ça prend tout un village pour élever un enfant ». Depuis l'annonce de l'implantation progressive des maternelles pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés, en mars dernier, peu a été dit sur l'organisation des services complémentaires offerts aux enfants du préscolaire, même si tous s'entendent sur la nécessité du dépistage et de l'intervention précoces auprès des enfants qui éprouvent des difficultés d'apprentissage ou des problèmes de comportement.

Présentement, le manque de services d'évaluation et d'intervention pour ces enfants dans les commissions scolaires est un problème majeur. Plus on intervient tôt avec les élèves en difficulté, moins leur réussite éducative risque d'être compromise. Outre les conseillères et les conseillers à l'éducation préscolaire qui ont un accès privilégié à la dynamique familiale de l'enfant, les spécialistes tels que les psychologues, les orthophonistes, les psychoéducateurs ou les ergothérapeutes devraient intervenir en amont, avant même l'entrée à la maternelle. Des liens avec les différents services de garde sont donc essentiels, l'objectif étant de mettre en place rapidement un accompagnement adéquat pour des enfants qui présentent de réels problèmes et d'apporter du soutien aux intervenants, aux éducateurs et aux enseignants qui se questionnent notamment sur les concepts de problèmes d'apprentissage, d'attention ou de comportement, plus particulièrement chez des enfants qui peuvent présenter un retard de développement. Afin que cela soit possible, il faudra d'abord trouver une solution à la pénurie de spécialistes dans les commissions scolaires.

¹³ INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2013). *Avis scientifique sur les programmes de formation aux habiletés parentales en groupe*, Montréal, Direction du développement des individus et des communautés (février).

Recommandation

- 16. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'offrir aux élèves de quatre ans issus de milieux défavorisés des services professionnels de dépistage et d'intervention précoces et de les financer adéquatement.**

2. Pour des services éducatifs de garde à la petite enfance accessibles et de qualité

Au cours des quinze dernières années, le Québec a progressé à pas de géant en matière de services à la petite enfance. Le réseau de la petite enfance constitue maintenant une grande fierté pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois et il représente une richesse inestimable pour les enfants, les femmes et les familles. Il est également une composante essentielle du processus éducatif et non seulement une mesure de conciliation famille-travail, de même qu'il a grandement contribué à l'augmentation du taux d'activité des femmes sur le marché du travail.

Le développement important des services de garde éducatifs à l'enfance à contribution réduite, à partir de 1997, a permis des avancées majeures au Québec. Selon Pierre Fortin, Luc Godbout et Irène St-Cerny, la participation des femmes ayant de jeunes enfants au marché du travail est passée de 63,1 % en 1996 à 74,3 % en 2009 ; le nombre de familles monoparentales bénéficiant de la sécurité sociale est passé de 99 000 à 45 000 ; le taux de pauvreté relative des familles monoparentales avec une femme à leur tête a diminué de 36 % à 22 % pendant la même période¹⁴. Ces mêmes chercheuses et chercheurs ont estimé que le programme des services de garde a entraîné une augmentation du produit intérieur brut de l'ordre de 5,1 milliards de dollars. Ainsi, non seulement les services éducatifs à la petite enfance constituent un investissement rentable pour l'État, mais ils permettent aussi à un plus grand nombre d'enfants de bénéficier de services qui contribuent à leur développement.

Le gouvernement du Québec a donc fait un choix judicieux en développant un réseau de services de garde éducatifs relativement accessibles. Au Québec, 65 % des enfants de quatre ans fréquentent un service de garde éducatif selon les données de 2009, soit en milieu familial ou en installation, et 8 % sont inscrits à la maternelle.

C'est un bon début, mais on pourrait faire plus tant sur le plan de l'accessibilité que sur celui de la qualité des services à la petite enfance. Le Danemark, par exemple,

¹⁴ FORTIN, Pierre, Luc GODBOUT et Irène ST-CERNY (2012). *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_travail.pdf.

a fait le choix d'offrir des services éducatifs de garde à l'ensemble des enfants : 87 % des enfants âgés de 12 à 24 mois, 93 % des enfants de 24 à 36 mois et 97 % des enfants de trois à cinq ans sont inscrits dans un service éducatif de garde. Le Conseil supérieur de l'éducation suggérerait d'ailleurs dans son dernier avis que le Québec se donne comme objectif que 90 % des enfants de quatre ans fréquentent un service de garde éducatif d'ici cinq ans. Cependant, un coup de barre important devra être donné afin d'améliorer la qualité. En effet, de 2003 à 2012, le gouvernement libéral a pris une série de décisions qui ont favorisé le développement des garderies privées, subventionnées et non subventionnées, où la qualité n'est pas adéquate dans les milieux défavorisés. Nous y reviendrons.

Ces services éducatifs sont d'ailleurs très appréciés par la population québécoise. À preuve, nous avons demandé récemment à la firme CROP (du 13 au 18 mars 2013) de réaliser un sondage sur cette question. Les résultats sont très éloquentes. Pour la première question, nous avons demandé aux personnes interrogées si elles étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « Le gouvernement du Québec a raison de subventionner les services publics à la petite enfance, comme les CPE et les services de garde en milieu familial. » Près de 79 % des répondantes et des répondants ont dit être en accord avec cette affirmation. Pour la deuxième question, nous leur avons demandé si tous les enfants de trois et quatre ans devraient avoir droit à une place subventionnée dans un service de garde public au Québec ; 69 % des gens ont dit qu'ils étaient d'accord pour que ce service devienne un droit. Cela représenterait un changement majeur si le gouvernement du Québec reconnaissait les services de garde publics comme un droit, comme celui d'aller à l'école.

Ensuite, 80 % des gens ont dit être en accord avec l'affirmation suivante : « Le gouvernement du Québec devrait soutenir davantage les services de garde pour permettre aux professionnels d'intervenir plus rapidement auprès des enfants ayant des difficultés particulières. » Ceci aussi représenterait une avancée majeure. Enfin, 68 % des répondantes et des répondants soutiennent que le gouvernement du Québec devrait investir pour assurer une meilleure transition entre le service de garde et le moment de commencer l'école.

Éviter la confusion

Si nous insistons autant sur l'importance de conserver des services de garde éducatifs régis par l'État et d'améliorer l'accessibilité, la qualité et les conditions de travail des personnes qui y travaillent, c'est qu'une certaine confusion s'est installée au sein de la population lors de l'annonce de l'implantation progressive des maternelles à temps plein pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés. Bien que la ministre de l'Éducation ait insisté sur le caractère volontaire, progressif et modeste de l'implantation de la maternelle quatre ans à temps plein pour les enfants issus de milieux défavorisés et qu'elle ait précisé qu'il s'agissait d'un service complémentaire aux autres services offerts, cette confusion s'est installée dans la population puisque l'annonce a eu lieu au même moment que

l'annonce de coupes budgétaires importantes dans le réseau des services à la petite enfance. Or, si le Québec veut faire de l'éducation une priorité nationale, de la petite enfance jusqu'à l'université, il doit consentir les ressources nécessaires pour y arriver.

Pour des services éducatifs à la petite enfance accessibles aux enfants provenant de milieux défavorisés

Pour chaque enfant, la préparation à l'école est influencée par de nombreux facteurs liés à ses caractéristiques personnelles et à son environnement. Selon Christa Japel, la santé de l'enfant, l'âge, la scolarité et la santé mentale de la mère, la monoparentalité, le revenu familial et le climat familial représentent de puissants éléments pour prédire les difficultés comportementales des enfants, leur état de santé physique et mentale de même que leur réussite éducative¹⁵. En contrepartie, le fait de fréquenter un milieu de garde de qualité pendant un certain nombre d'années avant d'entrer à l'école représenterait un facteur de protection, selon la même auteure. Les travaux de Nathalie Bigras vont également dans le même sens. Elle estime que la fréquentation de services de garde éducatifs de qualité serait généralement bénéfique pour le développement cognitif, langagier, affectif, socioémotionnel et moteur des enfants¹⁶.

L'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* (ELNEJ), l'*Étude longitudinale du développement des enfants du Québec* (ELDEQ) ainsi que plusieurs autres études menées ailleurs dans le monde montrent que les enfants de famille à faible revenu et les enfants dont la mère est peu scolarisée ont des niveaux plus faibles sur le plan du développement cognitif et langagier. De façon générale, les personnes les plus défavorisées ont aussi tendance à être moins scolarisées, à occuper un emploi moins valorisant et à s'isoler socialement. Une enquête menée sur l'île de Montréal et publiée en 2005 montrait que de 30 % à 50 % des enfants venant de milieux défavorisés présenteraient un retard de développement cognitif dès leur entrée à l'école¹⁷.

Les résultats d'une autre recherche, l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais, En route pour l'école !*, menée auprès de 10 000 enfants fréquentant une classe de maternelle publique de l'île de Montréal et diffusée en 2008, estimaient à 35 % la proportion d'élèves « vulnérables » à l'entrée en première année, c'est-à-dire qui présentaient certains retards sur le plan d'un des cinq aspects du développement de l'enfant : 1) la santé physique et le bien-être ; 2) la

¹⁵ JAPEL, Christa (2008). *Risques, vulnérabilité et adaptation – Les enfants à risque au Québec*, Choix IRPP, 14 (8), 1-46, cité dans DUVAL, S. et C. BOUCHARD (2013). *Soutenir la préparation à l'école et à la vie des enfants issus de milieux défavorisés et des enfants en difficulté*, Département d'études sur l'enseignement et l'apprentissage, Université Laval (janvier), p. 28.

¹⁶ Tiré d'une présentation de Nathalie Bigras au Rendez-vous CSQ de la petite enfance, avril 2013.

¹⁷ POMERLEAU A., et autres (2005) ; cité dans DUVAL, S. et C. BOUCHARD (2013). *Ibid.*, p. 28.

compétence sociale ; 3) la maturité affective ; 4) le développement cognitif et langagier et 5) les connaissances générales et la communication¹⁸.

Taux de présence des enfants de milieux défavorisés

Avant d'examiner plus en détail les taux de participation des enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés, regardons le portrait d'ensemble. Comme il a été mentionné plus haut, 65 % des enfants de quatre ans fréquentent un service de garde régi. De ce chiffre, près de la moitié fréquente un service de garde en installation (en centre de petite enfance), 24,5 % une garderie privée subventionnée et 28 % est en milieu familial subventionné. Quant à la maternelle quatre ans, 7,5 % des enfants de cet âge les fréquentaient en 2010-2011. Notons que le Tableau 1 ne tient compte que des services de garde éducatifs régis et ne comptabilise pas les garderies commerciales non subventionnées qui sont en progression au Québec, comme l'illustre le Tableau 2.

Les 18 % de parents qui ne font pas garder régulièrement leurs enfants de quatre ans évoquent qu'ils souhaitent rester à la maison avec ceux-ci et une fraction évoquent le manque de places à contribution réduite¹⁹. L'ELDEQ et l'*Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences en matière de services de garde* (EUSG) montrent que les parents qui utilisent des services de garde de tous types sont plus favorisés sur le plan socioéconomique. Les familles où aucun parent ne travaille ni n'étudie et celles où les parents sont nés hors du Canada sont moins susceptibles de faire garder leurs enfants de façon régulière.

Selon les données de l'ELNEJ, menée par Statistique Canada, et dont les chiffres datent de 2008-2009, plus de 60 % des enfants qui ne fréquentent pas de services de garde éducatifs sont issus de familles à faible revenu, alors que la proportion est de 30 % pour les familles au revenu aisé²⁰.

¹⁸ MCKENZIE, F. (2009). « Un guide pour soutenir la réflexion et... mieux faire grandir les tout-petits », Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, http://www.csssdl.qc.ca/fileadmin/csss_dll/CSSS_DLL/Publications/Maturite_scolaire/Guide_pratiques_0_5_ans.pdf.

¹⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012), *op. cit.*, p. 19.

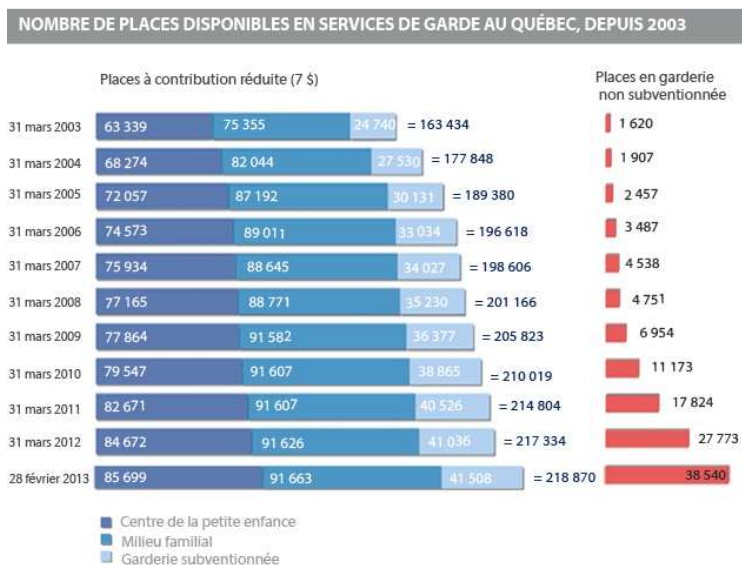
²⁰ Tiré d'une présentation de Christa Japel au Rendez-vous CSQ de la petite enfance, avril 2013.

Tableau 1 : Extrapolation du nombre d'enfants accueillis en CPE, en garderie privée subventionnée et en milieu familial en mars 2009, selon leur âge au 30 septembre 2008

Groupe d'âge	Installations de CPE		Garderies		Milieu familial		TOTAL	
	Nombre d'enfants	%	Nombre d'enfants	%	Nombre d'enfants	%	Nombre d'enfants	%
Moins de 1 an	4 891	25,5	1 602	8,7	12 118	65,8	18 409	8,5
1 an	14 075	30,6	7 779	16,9	24 141	52,5	45 995	21,2
2 ans	17 701	36,5	9 338	19,3	21 456	44,2	48 495	22,4
3 ans	21 128	40,8	11 618	22,4	19 061	36,8	51 805	23,9
4 ans	23 448	47,3	12 158	24,5	13 927	28,1	49 531	22,9
5 ans ou plus	765	31,4	792	32,5	881	36,1	2 438	1,1
TOTAL	81 804	37,8	43 287	20,0	91 582	42,3	216 673	100,0

Source : Ministère de la Famille et des Aînés (2011). Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec, Québec, MFA.

Tableau 2 : Nombre de places disponibles en services de garde au Québec, depuis 2003



Source : Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, Ministère de la Famille et des Aînés

Du côté des services de garde éducatifs régis par l'État, les enfants de familles prestataires de l'aide sociale peuvent fréquenter gratuitement un service de garde jusqu'à concurrence de 23 heures et demie par semaine et disposent aussi de places gratuites pour les enfants en difficulté, en vertu d'un protocole établi avec un centre de santé et de services sociaux (CSSS). Selon une recherche exploratoire menée auprès de 180 000 enfants en 2009-2010 sur la distance parcourue entre le lieu de résidence et le lieu de garde, notamment en milieux défavorisés, le ministère

de la Famille a estimé à 5,2 % la proportion d'enfants dont les parents bénéficient de l'exemption de la contribution parentale (ECP²¹). Pour avoir droit à l'ECP, le parent doit prouver qu'il est prestataire du Programme de solidarité sociale ou du Programme alternative jeunesse. Notons que l'exemption de la contribution parentale ne donne droit qu'à un maximum de deux jours et demi ou de cinq demi-journées de services éducatifs de garde gratuits, à moins d'une recommandation d'un intervenant social provenant d'un CSSS. Les services éducatifs de garde à l'enfance sont donc surtout conçus pour répondre aux besoins des personnes qui sont sur le marché du travail et, bien que certains efforts aient été consentis afin de favoriser l'accessibilité aux services éducatifs de garde pour les parents issus de milieux moins nantis, les modalités sont encore complexes. Résultat : trop peu d'enfants se prévalent de ce programme.

Tableau 3

Répartition en pourcentage des enfants en CPE, en garderie subventionnée et en milieu familial (RSG), selon qu'ils bénéficient ou non de l'ECP, automne 2009 (données pondérées)

Enfants, selon qu'ils bénéficient ou non de l'ECP	Total		CPE	Garderies subventionnées	Milieu familial (RSG)
	N	%	% selon que l'enfant bénéficie ou non de l'ECP		
Ne bénéficient pas de l'ECP	193 242	94,8	93,6	93,1	96,5
Bénéficient de l'ECP	10 704	5,2	6,4	6,9	3,5
Ensemble^a	203 946	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	%	% selon le type d'installation		
Ne bénéficient pas de l'ECP	193 242	100,0	37,8	18,5	43,7
Bénéficient de l'ECP	10 704	100,0	46,7	25,0	28,3
Ensemble^a	203 946	100,0	38,2	18,9	42,9

a. Ne comprend pas 9 559 enfants en garderie non subventionnée qui ne bénéficient pas de l'ECP.

Nous traitons ici surtout des enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés parce qu'ils sont directement visés par le projet de création de nouvelles classes de maternelle. Tout comme le Conseil supérieur de l'éducation, nous sommes d'avis que le Québec devrait faire le choix d'assurer une accessibilité universelle des enfants de quatre ans à des services éducatifs et de prendre les moyens pour le faire, notamment celui d'instaurer, pour tous les enfants de quatre ans, la gratuité de fréquentation des services de garde éducatifs réglementés. Dans plusieurs pays, notamment, la France et la Suède, et bien que leurs modèles soient très différents, les services éducatifs de garde sont gratuits et universels.

²¹ MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2011). *Distance parcourue entre le lieu de résidence et le milieu de garde, notamment en milieu défavorisé*, http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Rapport_Distance_parcourue2011.pdf, p. 13.

Recommandation

- 17. La CSQ recommande au gouvernement du Québec d'instaurer, pour tous les enfants de quatre ans, prioritairement pour les enfants issus de milieux défavorisés, la gratuité de fréquentation des services de garde éducatifs à temps complet.**
- 18. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de se concerter avec le ministère de la Famille quant à leurs données sur le portrait de la répartition des services éducatifs à la petite enfance en fonction du taux de défavorisation.**

Ce qui semble le plus important pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés est qu'ils fréquentent un service éducatif de qualité, que ce soit en CPE, en milieu familial régi ou en milieu scolaire, puisque plusieurs recherches montrent que la fréquentation des services éducatifs avant l'entrée au primaire favorise le développement des enfants, notamment en milieux défavorisés²².

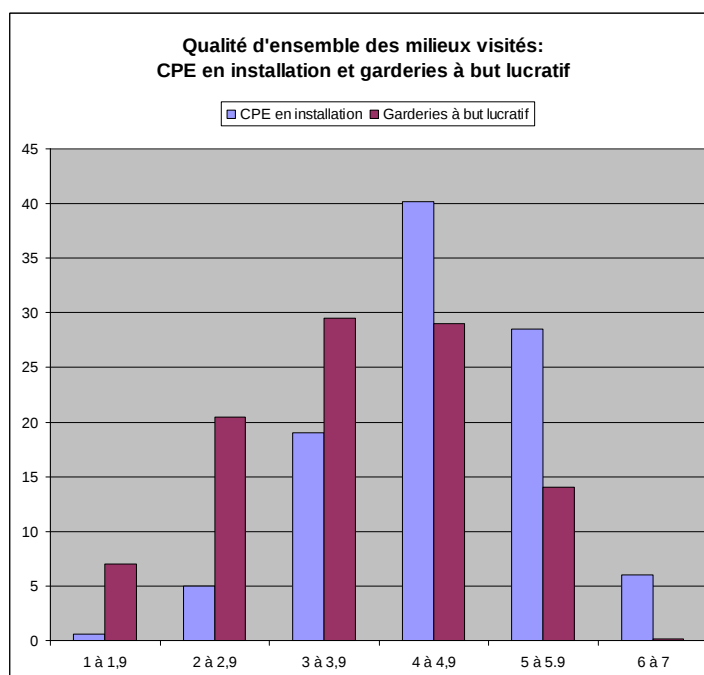
Pour des services éducatifs de garde à la petite enfance de qualité

Les études menées par plusieurs chercheuses, chercheurs et spécialistes en matière de petite enfance démontrent que les services de garde éducatifs à la petite enfance ont des effets positifs sur le développement des enfants et sur leur entrée à l'école, autant sur le plan cognitif, psychologique que social, à condition que ces services soient de qualité. C'est à ces conclusions qu'arrivent les travaux menés notamment par Nathalie Bigras et Christa Japel au Québec sur les services de garde éducatifs. C'est seulement dans les CPE que la qualité est adéquate dans les milieux défavorisés. Elle est passable ou inadéquate dans les garderies privées, qu'elles soient subventionnées ou non.

Dans une étude menée par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) sur le développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde, la qualité des services offerts dans les CPE, dans les services de garde en milieu familial, dans les garderies privées à but lucratif et dans les milieux familiaux non régis a été analysée. Les auteurs de cette étude, Christa Japel, Richard E. Tremblay et Sylvana Côté, ont observé clairement que les CPE et les services de garde régis en milieu familial sont généralement de meilleure qualité que les garderies à but lucratif, comme l'illustre le tableau suivant.

²² BECKER, 2011 ; OCDE 2011b ; GOEFFROY et autres (2012) ; cités dans CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012). *op. cit.*, p. 24.

Tableau 4

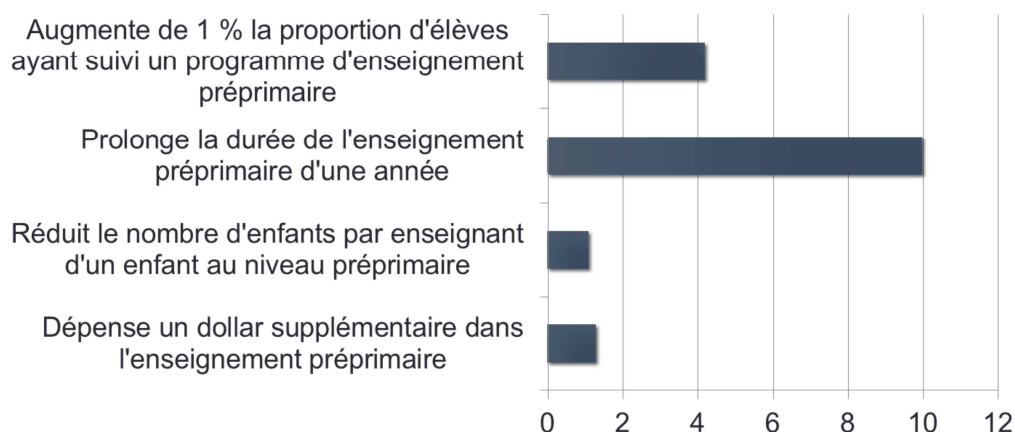


Le Conseil supérieur de l'éducation, dans son avis sur les besoins des enfants de quatre et cinq ans, fait également le même constat. Généralement, les spécialistes s'entendent aussi sur ces facteurs de qualité, qui sont de l'ordre de deux dimensions, la qualité structurelle qui concerne, d'une part, le rapport entre le nombre d'adultes et le nombre d'enfants (ratio adulte-enfants) et la taille du groupe, et d'autre part, la formation initiale et continue du personnel qui y travaille quotidiennement, ainsi que la qualité des processus qui renvoie à l'expérience des enfants avec les personnes ou les objets et la qualité des interactions.

Des enquêtes ont été menées sur la qualité des services de garde éducatifs offerts au Québec, notamment à travers l'enquête *Grandir en qualité* ou l'ELDEQ, mais très peu sur la qualité des maternelles de quatre ans telles qu'elles existent. Ces enquêtes montrent toutes deux que la qualité des services était supérieure dans les milieux de garde régis que dans les milieux non régis. Depuis l'instauration, en 2009, d'un crédit d'impôt pour les frais de garde, le nombre d'enfants fréquentant une garderie privée a monté en flèche, comme illustré dans le tableau 2. Près du quart des enfants fréquentant un service de garde se retrouvent dans un service de garde non régi.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également mené des recherches sur les résultats scolaires des enfants de quinze ans dans plusieurs pays et a constaté que le fait de prolonger la durée de l'enseignement préprimaire d'une année serait l'indicateur le plus déterminant de la réussite éducative.

Tableau 3 : Différence de résultats scolaires moyenne due au fait d'avoir été scolarisé au préprimaire dans un système qui :



Source : OCDE, à partir des résultats du PISA 2009²³.

Conclusion

Pour la Centrale des syndicats du Québec, l'éducation devrait être une priorité nationale et pour nous, l'éducation, ça commence tout petit, dès la petite enfance. Nous privilégions un modèle de services éducatifs à la petite enfance, diversifiés et complémentaires, accessibles et universels, afin de donner la chance à tous les enfants du Québec de se développer et de s'épanouir à l'école et dans la vie.

Le Québec se compare déjà avantageusement aux autres provinces du Canada et aux États-Unis dans la fréquentation des services éducatifs de garde, grâce à un réseau de services de garde publics et de qualité. Toutefois, si l'on se compare à d'autres États, comme la Suède, la France et le Danemark, le taux de fréquentation des services de garde pour les enfants de quatre ans pourrait être beaucoup plus élevé. Comme le Conseil supérieur de l'éducation, nous souscrivons à l'objectif d'une fréquentation de 90 % des enfants de quatre ans à des services éducatifs à la petite enfance d'ici cinq ans. L'implantation des maternelles pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés est un moyen parmi d'autres d'atteindre cet objectif, considérant que les parents issus de milieux défavorisés ont moins tendance à fréquenter les services de garde régis. Nous tenons à nous assurer qu'il s'agit bien d'une mesure complémentaire aux autres mesures et programmes déjà existants et qui ont fait leurs preuves.

²³ OCDE (2012). *Petite enfance, grands défis III. Boîte à outils pour une éducation et des structures de qualité*, p. 38.

Comme très peu d'études et d'enquêtes portent sur la qualité des maternelles quatre ans au Québec, nous sommes d'avis que le ministère de l'Éducation a tout intérêt à être très prudent dans l'implantation de cette nouvelle mesure, de conserver son caractère progressif, de mettre les ressources nécessaires et surtout qu'on en fasse le suivi et l'évaluation régulièrement. L'objectif premier des maternelles pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés est d'offrir à tous les enfants du Québec une chance égale de réussir.

Recommandations

1. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de modifier l'article 244 de la Loi sur l'instruction publique et d'inclure le nouvel article 224.1 afin que le personnel enseignant soit consulté relativement à l'organisation des services éducatifs à l'éducation préscolaire.
2. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de garantir la consultation des différents représentants du milieu scolaire, notamment la CSQ, avant d'établir les conditions et les modalités visant l'organisation des services éducatifs préscolaires.
3. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer au préscolaire une entrée progressive d'au moins cinq journées de classe pour les élèves de quatre et cinq ans et de modifier le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire à cet effet.
4. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de s'assurer que les conditions et modalités précisant les responsabilités des différents acteurs du milieu scolaire respectent l'autonomie professionnelle du personnel enseignant telle qu'elle est garantie à l'article 19 de la Loi sur l'instruction publique.
5. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport la levée du moratoire de la liste des écoles pouvant offrir un service de maternelle pour les enfants de quatre ans.
6. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de mettre à jour, en tenant compte de données plus récentes, la liste des écoles reconnues comme économiquement défavorisées.
7. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de mettre en place une nouvelle méthodologie fiable pour classer les écoles du Québec en remplacement des données provenant du recensement fédéral.
8. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de déployer les maternelles pour les enfants de quatre ans en milieux défavorisés en fonction des besoins et des réalités des milieux.
9. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de diminuer le nombre d'élèves par groupe à un maximum de quinze enfants pour les classes de maternelle pour les enfants de quatre ans.

10. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il garantisse le financement des ressources matérielles nécessaires à l'ouverture de classes destinées à la maternelle quatre ans.
11. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il finance la formation continue du personnel enseignant visé par la maternelle pour les enfants de quatre ans.
12. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer le recours à une approche pédagogique équilibrée centrée sur le développement global de l'enfant.
13. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer un suivi rigoureux de l'implantation de la maternelle pour les enfants de quatre ans afin d'en évaluer la qualité et l'impact et de pouvoir procéder à des ajustements dans une implantation progressive.
14. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'offrir le programme de soutien parental en conformité avec le cadre d'organisation du programme d'animation Passe-Partout produit par le MELS, et que ce service soit partie intégrante et indissociable de la maternelle pour les enfants de quatre ans.
15. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de renforcer et de rendre accessible le programme d'animation Passe-Partout à l'ensemble du territoire québécois.
16. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'offrir aux élèves de quatre ans issus de milieux défavorisés des services professionnels de dépistage et d'intervention précoces et de les financer adéquatement.
17. La CSQ recommande au gouvernement du Québec d'instaurer, pour tous les enfants de quatre ans, prioritairement pour les enfants issus de milieux défavorisés, la gratuité de fréquentation des services de garde éducatifs à temps complet.
18. La CSQ recommande au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de se concerter avec le ministère de la Famille quant à leurs données sur le portrait de la répartition des services éducatifs à la petite enfance en fonction du taux de défavorisation.



Communications

D12443
26 avril 2013

Québec, le 14 mai 2013

Madame Catherine Gréas, secrétaire
Commission de la culture et de l'éducation
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Aux députés membres de la Commission de la culture et de l'éducation,

La présente démarche fait suite à notre passage en commission parlementaire lors des consultations particulières 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.

Nous avons entrepris de consulter le personnel enseignant du préscolaire que nous représentons pour bien connaître son opinion et ses recommandations en lien avec la maternelle 4 ans. Malheureusement, le délai imparti pour la production du mémoire, combiné au fait que le retour de notre consultation était prévu le 3 mai, ne nous avait pas permis d'en faire connaître les résultats aux membres de la commission. Pourtant, plus de 700 enseignantes et enseignants du préscolaire nous ont acheminé leur avis professionnel sur la question, et nous estimons de notre responsabilité de vous en faire connaître les grandes lignes, et plus particulièrement les facteurs de qualité, dont le ratio au sujet duquel vous nous avez questionnés.

Par ailleurs, le 1^{er} mai dernier, lors de notre audition, on nous a demandé si nous avions des suggestions pour un autre modèle d'implantation progressive de la maternelle 4 ans. On se rappellera que, dans notre mémoire, nous avions des réserves quant au modèle choisi, c'est-à-dire une classe par commission scolaire, parce que nous estimions que cela prenait difficilement en compte la réalité des différents milieux, notamment au regard de certaines concentrations de pauvreté, tout comme la superficie très variable des divers territoires scolaires.

Voici donc en substance les compléments d'information que nous vous transmettons au sujet de la maternelle 4 ans.

D'emblée, le personnel enseignant consulté appuie majoritairement cette offre de services éducatifs spécifiques à des élèves plus vulnérables afin d'accroître l'égalité des chances et la réussite scolaire ultérieure. Cependant, il considère qu'il est essentiel, voire primordial, de réduire la taille des groupes à un maximum de 10 à 12 élèves, d'assurer l'aménagement adapté des classes et de financer les services complémentaires requis. En effet, ce sont là des conditions incontournables pour assurer la qualité de soutien à l'apprentissage et répondre ainsi aux besoins spécifiques de ces enfants. En outre, plusieurs commentaires justifiant un désaccord ou une incertitude quant au projet étaient directement liés au doute quant à la garantie de ces conditions nécessaires à l'apprentissage et au développement des enfants de 4 ans en milieu défavorisé.

Enseigner, c'est s'engager de A à Z.

D'une part, l'état de la situation que nous avons établi auprès de l'ensemble des syndicats que nous représentons nous indique que des milieux n'ont pas l'intention d'implanter de nouvelles classes de maternelle temps plein, alors que d'autres transformeront simplement une maternelle à demi-temps déjà en place en maternelle temps plein, créant ainsi seulement un demi-groupe, et pas nécessairement en milieu défavorisé.

D'autre part, après avoir étudié le classement des écoles de l'ensemble du territoire québécois en fonction des rangs déciles, nous avons recensé deux commissions scolaires n'ayant aucune école en milieu défavorisé, alors que six autres regroupent une très forte concentration d'écoles avec un rang décile neuf et dix, considérées comme écoles en milieu défavorisé.

Pourquoi alors obliger certaines commissions scolaires qui ne sont pas prêtes à implanter une classe, tandis que d'autres doivent faire des choix déchirants dans la sélection d'un seul milieu alors que les besoins sont énormes ? Cette règle établie pour l'implantation des milieux ne respecte pas l'essence de ce projet qui est de répondre à un besoin réel de services éducatifs en y ajoutant une offre complémentaire.

C'est pourquoi, la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) réitère, en la précisant, sa demande en vue de déployer la maternelle 4 ans temps plein en milieu défavorisé en fonction des besoins, des réalités et des capacités des milieux.

Ainsi, tout en maintenant le nombre total de classes prévu et le financement qui y est associé, des commissions scolaires pourraient se prévaloir de l'ouverture de plus d'une classe de maternelle alors que d'autres, estimant ne pas être prêtes pour septembre 2013, pourraient choisir de passer leur tour pour l'an 1 du calendrier d'implantation.

Ce faisant, les commissions scolaires ayant les besoins les plus pressants d'un tel service, en raison d'une concentration de défavorisation dans leur territoire, pourraient progresser plus rapidement dans la réponse aux besoins des élèves les plus vulnérables qui sont actuellement sans services éducatifs. Cette façon de faire permettrait d'optimiser le suivi et la réussite de cette première cohorte.

Qui plus est, la possibilité d'un ratio réduit permettrait l'ouverture de plus d'une classe de maternelle 4 ans dans les territoires plus vastes et en région, évitant du coup de faire des classes à plus d'un degré d'âge, tout en rendant accessible ce service à l'extérieur des seuls milieux urbains.

La FSE demeure disposée à répondre aux questions des membres de la commission et espère que ces éclaircissements vous seront utiles.

La présidente,



Manon Bernard