

Projet de loi n° 5

Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans

MÉMOIRE

Présenté par

L'Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS)
à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale

Le 29 mai 2019

Table des matières

Présentation de l'ADIGECS.....	3
Sommaire exécutif	4
Commentaires et recommandations	5
L'organisation des services éducatifs au cœur de la mission.....	5
L'accès aux services et la formation des groupes	5
La complémentarité des services	6
Le ratio intervenant/enfants en référence au CPE.....	6
La continuité des services	7
Un financement approprié	7
Un déploiement progressif et réaliste.....	7
La formation du personnel adaptée aux services éducatifs du préscolaire 4 ans.....	8
Les articles 8 et 9 : Loi sur l'enseignement privé	8
Les articles 10 et 11 : Règlement sur l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire.....	8
Conclusion	10
Résumé des recommandations	11

PRÉSENTATION DE L'ADIGECS

L'Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS) compte quelque cent soixante-dix membres représentant les gestionnaires de premier niveau des commissions scolaires francophones et anglophones du Québec.

De façon plus spécifique, l'ADIGECS regroupe les directeurs généraux, les directrices générales, les directeurs généraux adjoints et les directrices générales adjointes des commissions scolaires.

Ses membres œuvrent sur le plan administratif pour le réseau public d'enseignement des ordres d'enseignement primaire et secondaire, en formation générale des jeunes et des adultes, en formation professionnelle et en formation continue dans les secteurs francophone et anglophone.

L'ADIGECS contribue au développement de services éducatifs de qualité pour l'ensemble des jeunes et des adultes du Québec. Elle collabore avec toutes les forces vives de la société afin que l'éducation soit reconnue comme l'élément fondamental du développement de la personne d'abord, mais aussi du développement social et économique des communautés.

Les membres de l'ADIGECS assument un haut niveau d'expertise et de leadership au sein de leur commission scolaire et du réseau. Ils assurent une gestion administrative efficiente, transparente et responsable de l'ensemble des activités de leur organisation. Ils insufflent également une vision éducative et pédagogique tout en assurant la qualité des services rendus dans chaque établissement par une répartition équitable des ressources sur leur territoire.

L'Association assure aussi la qualité de l'exercice de la profession en soutenant le développement et le perfectionnement de ses membres, et en contribuant à la détermination de normes professionnelles d'exercice de la fonction.

Le présent mémoire fait état des réactions de l'ADIGECS au projet de loi n° 5, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*.

Nous remercions les membres de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale de recevoir et de prendre en considération les commentaires de l'Association des directions générales des commissions scolaires.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'Association des directions générales des commissions scolaires du Québec (ADIGECS) confirme son appui au projet de loi n° 5 qui vise à offrir des services éducatifs aux élèves âgés de 4 ans.

Les recherches sont concluantes quant aux impacts positifs d'une intervention éducative précoce. Ce nouvel ajout de services, en complémentarité des services déjà offerts aux enfants de 4 ans soit le programme Passe-Partout et le programme Agir tôt, permettra de leur offrir un contexte d'apprentissage qui favorisera leur développement global et augmentera leurs chances de réussite tout au long de leur parcours scolaire.

De plus, cette initiative s'inscrit en cohérence avec les plans d'engagement vers la réussite (PEVR) des commissions scolaires et s'ajoute aux différentes stratégies mises de l'avant pour contrer le décrochage scolaire et favoriser la plus grande réussite possible pour tous les élèves.

Bien qu'elle soit favorable à l'ajout de ces services d'éducation préscolaire, l'ADIGECS insiste sur l'importance d'être vigilant quant aux conditions d'implantation de ce nouveau service, surtout dans un contexte de rareté de main-d'œuvre et de disponibilité de locaux. Elle considère que la rigueur et le réalisme du processus de mise en œuvre de cette stratégie préventive faciliteront l'atteinte des objectifs qui est souhaitée par toutes les parties concernées. À cet effet, la décision du ministre de l'Éducation, monsieur Jean-François Roberge, de proposer à toutes les familles du Québec la possibilité d'accéder à une offre de services éducatifs destinés aux enfants âgés de 4 ans, de façon progressive et sur une base volontaire est saluée par les membres de l'ADIGECS.

De plus, il importe que cette nouvelle initiative ne diminue pas le niveau de service aux élèves à qui nous offrons déjà des services d'éducation préscolaire, d'enseignement primaire et secondaire et dont les besoins sont tout aussi importants.

Nous souhaitons également soulever quelques préoccupations en ce qui a trait à l'autonomie et la flexibilité dans la mise en œuvre de ces services par les commissions scolaires ainsi qu'au financement approprié pour en assurer la réalisation avec succès.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

L'organisation des services éducatifs au cœur de la mission

D'entrée de jeu, l'ADIGECS tient à rappeler la mission première d'une commission scolaire telle que précisée dans la Loi sur l'instruction publique (LIP). L'article 207.1 précise, entre autres, la responsabilité d'une commission scolaire, au regard de l'organisation des services éducatifs au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, de s'assurer de leur qualité, de veiller à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur son territoire.

Dans ce contexte, et tout en respectant le projet de loi n° 5, il importe que l'autonomie des commissions scolaires ainsi que leurs responsabilités en matière d'organisation des services éducatifs soient respectées.

Cependant, nous tenons à préciser que le maintien de cette autonomie n'exclut pas la possibilité que le ministre, dans le cadre de cet ajout de service, donne certaines orientations et balises aux commissions scolaires pour favoriser une mise en place harmonieuse dans tout le réseau. L'utilisation de l'instruction annuelle pour confirmer certaines balises pour l'organisation des services nous semble appropriée.

À cet effet, l'ADIGECS souhaite qu'annuellement ces orientations et ces balises soient disponibles le plus rapidement possible en tenant compte de la période des inscriptions annuelles afin d'assurer une cohérence et une continuité pour les différents services offerts au préscolaire.

Les commentaires qui suivront ne sont pas tous directement associés aux dispositions libellées dans le projet de loi n° 5. Toutefois, dans la mise en place de ce nouveau service universel, dont les enjeux sont majeurs, nous profitons de cette consultation pour réaffirmer nos préoccupations et faire quelques recommandations.

L'accès aux services et la formation des groupes

Considérant les objectifs établis, l'ADIGECS souhaite qu'un plus grand nombre d'élèves possible aient accès aux services éducatifs destinés aux enfants âgés de 4 ans. En ce sens, **nous saluons les intentions du ministre d'offrir ces services dans tous les établissements scolaires et ainsi mettre fin à l'accessibilité exclusive aux enfants issus de milieux défavorisés déterminés par les unités de peuplement (voire les codes postaux)**. Ces modalités plaçaient les gestionnaires devant une certaine complexité et des défis humains, administratifs et éthiques.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS (suite)

Compte tenu des différentes caractéristiques des commissions scolaires et des établissements (taille, milieu socioéconomique, etc.), il est souhaitable, dans un contexte d'implantation progressive et universelle, que le ministre prévoie une certaine flexibilité quant aux paramètres de formation des groupes.

Mentionnons entre autres :

- la possibilité de formation de groupes avec un ratio réduit pour une période donnée afin de permettre aux milieux de développer une offre de service de plus en plus attrayante pour les parents ;
- la possibilité de formation de groupes jumelés de 4 ans et 5 ans de manière à permettre à des communautés de petite taille d'avoir accès à ces services d'éducation préscolaire ;
- la possibilité de formation de groupes avec un ratio enseignant-enfants réduit dans certains milieux défavorisés.

En résumé, nous croyons que des modalités rigides ne pourraient pas répondre aux besoins diversifiés des élèves sur le territoire québécois.

La complémentarité des services

Bien que nous comprenions les intentions du MEES dans son choix de cibler les enfants âgés de 4 ans qui sont actuellement à la maison ou qui ne fréquentent pas un service de garde éducatif (CPE, garderie privée, etc.) ou dont les parents feraient le choix de l'éducation préscolaire pour leur enfant âgé de 4 ans, nous estimons qu'il faut demeurer attentifs et ouverts à la complémentarité des services éducatifs destinés à la petite enfance et à leurs caractères distinctifs et ainsi ne pas créer d'ambiguïté chez les parents. Plusieurs ministères sont au cœur des services offerts aux enfants du préscolaire et la communication constructive entre les partenaires est un enjeu majeur pour la complémentarité des services et, conséquemment, le développement optimal de tous les enfants du Québec.

Le ratio intervenant/enfants en référence au CPE

L'ADIGECS estime que la différence des ratios intervenant/enfants entre l'éducation préscolaire 4 ans gratuite et les services de garde éducatifs, pour lesquels des contributions financières sont exigées, peut devenir un enjeu important dans le choix des parents. Il importe donc que ces institutions ne soient pas en compétition, mais davantage complémentaires dans leur mission respective. Une diminution de l'écart entre les deux ratios est également à prendre en considération étant donné que nous visons les mêmes enfants.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS (suite)

La continuité des services

L'ADIGECS considère que les services déjà offerts aux enfants de 4 ans et à leurs parents dans les commissions scolaires répondent à une diversité de besoins. Ils visent la prévention et une meilleure réussite des élèves ciblés tout au long de leur parcours scolaire. Nous pensons, entre autres, au programme Passe-Partout et à la maternelle 4 ans à mi-temps dans le cadre du programme Agir tôt ainsi que pour les élèves handicapés. La mise en place de l'éducation préscolaire 4 ans ne devrait pas avoir comme conséquence l'abolition des services pour des élèves actuellement desservis, notamment les élèves handicapés et les écoles dont l'IMSE est 8, 9 ou 10.

L'ADIGECS exprime aussi le souhait que des ententes se poursuivent avec le ministère de la Santé et des Services sociaux en ce qui concerne les services de réadaptation aux enfants de 4 ans. L'expérience démontre que lorsque le service est transféré au secteur de l'éducation, les ressources dont bénéficiait un enfant handicapé ou en grande difficulté ne suivent pas toujours lors de sa transition dans le monde scolaire.

De plus, il est souhaité que les différents ministères concernés par les services à la petite enfance aient des processus de communication très clairs et fluides afin d'assurer le meilleur service à l'enfant et de favoriser une gestion responsable et efficace des ressources disponibles.

Un financement approprié

L'ADIGECS réaffirme son engagement à assurer la mise en œuvre des services éducatifs de qualité pour les enfants de 4 ans. Toutefois, le succès de cette stratégie éducative universelle repose sur l'ajout de ressources afin de mettre en place toutes les conditions gagnantes. Ce service génère des dépenses pédagogiques et administratives significatives.

Les commissions scolaires devront avoir du personnel qualifié et formé qui inclut le personnel des services complémentaires, du matériel pédagogique adapté au programme d'activités, du soutien approprié à l'accompagnement des parents, des locaux disponibles et aménagés, sans omettre les adaptations au niveau des services de garde, de la surveillance des élèves sur l'heure du midi et des services de transport.

Un déploiement progressif et réaliste

Bien que nous souscrivions entièrement aux intentions du ministre quant au déploiement universel de cette nouvelle offre de services éducatifs, nous sommes d'avis qu'une implantation progressive et réaliste est à poursuivre. En effet, plusieurs contraintes sont actuellement présentes et freinent un déploiement rapide de ce service.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS (suite)

Mentionnons notamment :

- le manque important de locaux dans certaines régions ;
- le temps requis pour construire ou aménager les locaux supplémentaires ;
- la rareté de main-d'œuvre, dont le personnel enseignant.

De plus, dans l'éventualité où des autorisations du MEEES étaient requises pour déployer une ou des classes destinées aux enfants âgés de 4 ans, il serait important de prendre en considération la période habituelle des inscriptions à l'école qui se déroule habituellement au mois de février.

La formation du personnel adaptée aux services éducatifs du préscolaire 4 ans

L'ADIGECS est d'avis que la formation initiale au baccalauréat en enseignement préscolaire et primaire devrait être enrichie et adaptée pour le volet préscolaire afin de prendre en compte les spécificités de développement des enfants de 4 ans.

Pour le personnel déjà à l'emploi, le financement pour de la formation continue serait souhaitable afin d'assurer une transition harmonieuse et une prestation de services éducatifs à la hauteur des attentes.

Les articles 8 et 9 : Loi sur l'enseignement privé

Ces deux articles ouvrent la voie aux établissements privés pour offrir des services d'éducation préscolaire aux enfants âgés de 4 ans. Or, nous sommes d'avis que ces services devraient être offerts exclusivement dans le réseau public.

Nous croyons fermement que le réseau public devrait être une porte d'entrée privilégiée pour tous les enfants, et ce, particulièrement pour les enfants en bas âge. Ne serait-ce pas là un signal significatif du ministre pour réaffirmer l'importance d'une éducation publique inclusive et dont les services éducatifs sont de qualité ?

Nous nous préoccuons également des motifs qui pourraient inciter les parents à choisir la classe de préscolaire 4 ans au sein de l'école privée.

Les articles 10 et 11 : Règlement sur l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire

Nous comprenons par ces deux dispositions du projet de loi qu'il n'est plus nécessaire pour un parent de demander une admission exceptionnelle pour l'inscription d'un enfant en préscolaire 4 ou 5 ans puisque ces services éducatifs seraient désormais offerts sur une base universelle, mais volontaire sur l'ensemble du territoire québécois.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS (suite)

Nous concluons aussi que l'admissibilité exceptionnelle pour les enfants de 5 ans à l'enseignement primaire demeure inchangée. Cependant, nous nous questionnons à propos d'une situation impliquant un enfant qui termine son année en classe préscolaire 4 ans et pour lequel, les parents feraient une demande d'admission exceptionnelle à l'enseignement primaire pour l'année suivante. Va-t-on engendrer une augmentation de telles demandes exceptionnelles ?

CONCLUSION

L'ADIGECS considère que le ministre a été prudent dans sa décision d'implanter progressivement l'éducation préscolaire aux enfants 4 ans. Ce choix permettra aux commissions scolaires et à leurs établissements, en partenariat avec d'autres réseaux et dans le respect de leur mission respective, de faire une bonne analyse des besoins et des conditions favorables à une implantation réussie et responsable.

L'ADIGECS réaffirme son engagement dans la mise en place des services éducatifs pour les élèves de 4 ans gratuits et universels et son désir de travailler conjointement avec le MEES. Elle souhaite ainsi assurer aux enfants de 4 ans ou de 5 ans un service de qualité leur permettant d'avoir de meilleures chances de réussite dans leur développement harmonieux et leur cheminement scolaire.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

CONCERNANT L'ORGANISATION DES SERVICES ÉDUCATIFS ET LA MISSION DES COMMISSIONS SCOLAIRES

L'ADIGECS recommande :

- que les orientations et les balises annuelles relatives au contenu pédagogique de ce service soient rapidement précisées en prenant en considération les périodes d'inscriptions annuelles ;
- que l'autonomie et les responsabilités des commissions scolaires en matière d'organisation des services éducatifs soient respectées.

CONCERNANT LA COMPLÉMENTARITÉ DES SERVICES

L'ADIGECS recommande :

- que les modalités d'implantation progressive soient flexibles et respectueuses de la réalité très diversifiée des commissions scolaires ;
- que l'offre de service pour les enfants de 4 ans soit distinctive pour les parents et qu'elle ne mette pas en compétition les commissions scolaires et les services de garde éducatifs ;
- que l'écart entre les ratios intervenant/enfants de 4 ans et celui des services de garde éducatifs soit harmonisés afin d'assurer un service approprié aux enfants visés par cette mesure.

CONCERNANT LA CONTINUITÉ DES SERVICES

L'ADIGECS recommande :

- que les services déjà offerts aux enfants de 4 ans et à leurs parents dans les commissions scolaires, notamment le programme Passe-Partout et la maternelle 4 ans à mi-temps soient maintenus pour les élèves handicapés (TED, DIL,...) ;
- que la continuité des services dans les phases de transition soit privilégiée et que des mécanismes de communication clairs soient instaurés ou renforcés entre les différents ministères et les institutions qui offrent des services aux élèves du préscolaire.

CONCERNANT LE FINANCEMENT

L'ADIGECS recommande :

- que le financement soit à la hauteur des besoins en ressources humaines, matérielles et pédagogiques en tenant compte de l'implantation de ce nouveau service universel ;
- que les modalités de financement soient clairement identifiées dans les règles budgétaires annuelles et qu'elles permettent de refléter les spécificités ou les contraintes propres à l'organisation des groupes dans les commissions scolaires.

CONCERNANT LE DÉPLOIEMENT DU SERVICE

L'ADIGECS recommande :

- que cette nouvelle offre de services soit implantée progressivement et de manière réaliste en tenant compte de la main-d'œuvre disponible, des locaux disponibles et du temps requis pour aménager de nouveaux locaux ;
- que les autorisations du MEES, si requises, soient annoncées au moment approprié en concordance avec les périodes d'inscriptions des enfants.

CONCERNANT LA FORMATION DU PERSONNEL

L'ADIGECS recommande :

- que la formation initiale (le baccalauréat) soit enrichie et adaptée aux besoins et aux spécificités de développement des enfants de 4 ans ;
- que du financement soit prévu pour assurer la formation continue du personnel déjà à l'emploi.

CONCERNANT LA LOI SUR L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

L'ADIGECS recommande :

- que les services éducatifs aux enfants de 4 ans soient exclusivement offerts au sein du réseau public d'éducation.