

Pourquoi mesurer la qualité des services de garde éducatifs?

La mise en place et le développement des services de garde dans les pays occidentaux constituent un phénomène relativement récent. Au Québec, à partir du début des années 1970, plusieurs changements socioéconomiques contribuent à hausser la demande de ces services. Plus particulièrement, malgré une diminution graduelle du nombre moyen d'enfants par famille depuis les années 1960, des changements dans les structures familiales et les rapports des femmes à l'emploi contribuent grandement à accroître les besoins de services de garde. Par exemple, les mères de 20 à 44 ans ayant des enfants de moins de 6 ans voient leur taux d'activité passer de 30 % en 1976 à 73 % en 2002. En comparaison, le taux d'activité des Québécoises sans enfant appartenant au même groupe d'âge passe de 75 % à 85 % durant ce laps de temps¹. Parallèlement, non seulement la part des familles monoparentales parmi l'ensemble des familles québécoises augmente-t-elle (de 10 % en 1971 à 17 % en 2001²), mais le taux d'activité des mères seules s'accroît considérablement, passant de 30 % en 1976 à 60 % en 2002 chez les mères de 20 à 44 ans avec enfants d'âge préscolaire³.

C'est dans ce contexte que sont formulées, en 1997, trois nouvelles dispositions de la politique familiale présentées à la population sous le titre *Les enfants au cœur de nos choix* (Ministère du Conseil exécutif, 1997). Parmi ces dispositions visant à soutenir les familles et les enfants, l'une prévoit la mise en place d'un réseau de services de garde éducatifs à la petite enfance plus accessible en matière de places et de déboursés. C'est à la même période que la Loi créant le ministère de la Famille et de l'Enfance transforme les garderies sans but lucratif subventionnées et les agences de services de garde en milieu familial en centres de la petite enfance (CPE). L'État québécois annonce du même coup la mise sur pied d'un programme permettant la création progressive de places à contribution réduite (places à 5 \$ par jour, par

enfant) et le développement considérable de nouvelles places dans les cinq années suivantes, afin de rendre les services éducatifs accessibles financièrement pour les parents et promouvoir l'égalité des chances. Le gouvernement précise dès le début que la mise en place de ces services doit permettre aux enfants visés par la politique « [...] de bénéficier d'un encadrement qui favorise leur développement, de se familiariser progressivement avec un environnement d'apprentissage stimulant et d'acquérir des habiletés qui les placeront en situation de réussite à l'école » (Ministère du Conseil exécutif, 1997 : 21). C'est ainsi la première fois que l'État québécois affirme aussi clairement le rôle éducatif des services de garde à la petite enfance.

Ces services de garde éducatifs sont principalement destinés aux enfants, dès leur naissance jusqu'à la fréquentation de la maternelle, qui elle accueille habituellement les enfants âgés de 5 ans au 30 septembre. En 1997, le réseau de services régis compte environ 80 000 places (MESSF, 2003). La taille du réseau doublera pour atteindre près de 170 000 places en juillet 2003, dont la presque totalité sont à contribution réduite. C'est essentiellement par le biais des CPE, qui regroupent à ce moment 64 000 places en installation et 77 000 places en milieu familial, que s'effectue ce développement accéléré. Toutefois, afin d'accroître l'offre de places à contribution réduite, le gouvernement conclut, dès 1997, des ententes de location de places avec la presque totalité des garderies titulaires d'un permis, lesquelles peuvent donc aussi offrir de telles places. La même année, le gouvernement fixait un objectif de 200 000 places à atteindre en 2005-2006.

Parallèlement à l'instauration des places à contribution réduite, le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) devenu, en 2003, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF), met de l'avant un programme éducatif commun qui vise

notamment à assurer la qualité des services offerts par les établissements régis (MFE, 1997). Comme mentionné dans le cadre de référence de l'enquête *Grandir en qualité* (MFE, 2002 : 7), plusieurs études ont en effet « montré que c'est la qualité de ces services, et non le simple fait de les fréquenter, qui influe sur le développement des enfants. Même si le milieu familial de l'enfant a vraisemblablement plus d'influence que la garde non parentale, des services de garde de bonne qualité peuvent avoir des effets positifs sur le développement. À l'inverse, des services de mauvaise qualité peuvent avoir un effet néfaste. » Certaines recherches rapportent, par exemple, une relation positive entre le niveau de qualité du service de garde éducatif et le développement cognitif ou langagier des enfants, et ce, même après avoir pris en compte un ensemble de facteurs liés à l'enfant et à sa famille. Des recherches laissent par ailleurs entrevoir que des services de garde éducatifs de qualité auraient un impact positif encore plus marqué chez les enfants de milieux défavorisés (Melhuish, 2001).

Bien que de nombreuses recherches sur le sujet aient été menées aux États-Unis ou ailleurs dans le monde, on dispose de peu d'information sur la qualité des services de garde éducatifs au Québec. Une étude pancanadienne intitulée *Oui, ça me touche!* a été conduite en 1998 (Doherty et autres, 2000; Goelman et autres, 2000). Toutefois, cette étude ne permettait pas de dresser un portrait représentatif de l'ensemble des services régis au Québec puisqu'elle portait sur un échantillon non aléatoire limité et était restreinte à certaines régions. Plus récemment, l'*Étude longitudinale sur le développement des enfants du Québec* (ÉLDEQ 1998-2002) s'est intéressée à la qualité des services de garde, dans le cadre des objectifs plus larges de l'étude visant à comprendre les trajectoires de développement pendant la petite enfance qui conduisent à la réussite scolaire. Cependant, recueillies auprès d'une cohorte d'enfants nés en 1997-1998, les données ne permettent pas de dresser un portrait représentatif de l'expérience vécue par l'ensemble des enfants fréquentant les différents types de services de garde à la petite enfance régis du Québec. De plus, au moment de rédiger le présent rapport, les résultats de même que la méthodologie de

ce volet de l'enquête n'ont pas encore fait l'objet d'une publication.

Par ailleurs, le MESSF réalise des inspections, mais celles-ci ne visent pas l'évaluation de la qualité des services offerts aux enfants. Ces dernières se concentrent plutôt sur des aspects faisant l'objet de la réglementation qui touchent surtout la santé et la sécurité des enfants ainsi que certains éléments bien définis, comme le nombre d'enfants par éducatrice.

Pourtant, à la lumière des nombreuses études menées sur le sujet et compte tenu de l'importance grandissante que revêtent les services de garde éducatifs au Québec, il apparaît essentiel de disposer d'une information plus précise concernant leur qualité. Reconnaissant cette importance, le Vérificateur général du Québec soulignait d'ailleurs, dans son rapport annuel de 1998-1999, que le ministère responsable « tarde aussi à s'assurer de la qualité des services offerts aux enfants ainsi qu'à évaluer si le réseau permet à ceux-ci de bénéficier d'un encadrement qui favorise leur développement, de se familiariser progressivement avec un environnement d'apprentissage stimulant et d'acquérir des habiletés qui les placeront en situation de réussite à l'école » (Vérificateur général du Québec, 1999 : 85). Sur la question de la qualité, il insiste pour dire que « la qualité des services est essentielle pour atteindre les objectifs de la politique familiale et elle représente le principal élément qui oriente les parents dans le choix d'un service de garde » (Vérificateur général du Québec, 1999 : 108). Le Vérificateur général appuie notamment ses constats sur l'obligation légale des services de se doter du programme éducatif du Ministère et s'interroge sur ce qui est fait pour évaluer l'application. L'augmentation, en 2004, des coûts des places à contribution réduite, de 5 \$ à 7 \$ par jour, ainsi que les choix de développement qu'envisage le gouvernement pour suffire à la demande viennent appuyer ce besoin d'information.

Objectifs et thèmes de l'enquête

C'est dans cette optique que l'ISQ a été mandaté pour réaliser l'enquête *Grandir en qualité*, une enquête menée en 2003 sur la qualité des services de garde éducatifs à la petite enfance. Cette enquête s'appuie sur des concepts, des outils et des mesures de la qualité établis à partir non seulement des nombreuses recherches menées dans le domaine mais aussi de discussions auxquelles ont participé, à toutes les étapes du projet, des spécialistes de la méthodologie ainsi que de nombreux experts et intervenants dans le domaine de la petite enfance.

L'enquête vise à fournir aux décideurs, aux intervenants du domaine des services de garde éducatifs de même qu'aux chercheurs une information pertinente concernant la qualité des services régis au Québec. Il est ainsi souhaité que les résultats de la présente étude permettent de cibler les mesures susceptibles de soutenir et d'améliorer la qualité des services de garde éducatifs au Québec.

De façon plus spécifique, l'enquête *Grandir en qualité 2003* vise les deux objectifs suivants :

- ↓ Mesurer la qualité des services de garde éducatifs au Québec ou, plus précisément, évaluer la qualité de l'expérience quotidienne vécue par les enfants fréquentant ces services.

La mesure de la qualité a été effectuée dans le but de dresser un portrait représentatif de l'expérience des enfants fréquentant les services de garde éducatifs régis au Québec. Le concept de qualité est scindé en dimensions et en sous-dimensions afin de préciser les aspects qui contribuent de manière complémentaire à la qualité d'ensemble des services que reçoivent les enfants. Cette approche offre l'avantage considérable de décrire la qualité par sous-thème plutôt que de l'aborder uniquement sous l'angle, parfois réducteur, de la qualité d'ensemble. Plus précisément, en tenant compte des domaines d'application du programme éducatif, quatre dimensions ont été retenues : la structuration des lieux, la structuration et la variation des types d'activités, l'interaction de

l'éducatrice ou de la RSG (responsable de service de garde en milieu familial) avec les enfants et l'interaction de l'éducatrice ou de la RSG avec les parents.

Afin de préciser encore davantage l'information obtenue, l'enquête fournit également des mesures de la qualité dans différents types de services régis selon le statut juridique des établissements (CPE et garderie) et les catégories d'âge desservies (moins de 18 mois et 18 mois à 5 ans).

- ↓ Déterminer les facteurs associés à la qualité des services de garde éducatifs.

Comme mentionné au chapitre 1, certaines études considèrent les caractéristiques des établissements offrant des services de garde éducatifs comme des composantes mêmes de la qualité. On y considère ainsi le rapport enfants/éducatrice ou RSG (ratio), la taille des groupes, la formation et l'expérience du personnel comme des indicateurs directs de la qualité éducative des services offerts. Toutefois, dans la présente étude, ces caractéristiques, dont certaines font l'objet de normes au Québec, sont jugées comme pouvant être associées à la qualité mais elles ne constituent pas une mesure de la qualité en soi.

On peut regrouper en quatre grandes familles de variables les données qui ont été recueillies, dans le cadre de l'enquête, dans le but d'étudier leurs liens potentiels avec la qualité de l'expérience vécue par les enfants :

1. les facteurs relatifs au groupe lui-même : âge des enfants, type de regroupement (simple, fusionné, rassemblement), taille du groupe, rapport enfants/éducatrice ou RSG;
2. les caractéristiques de l'éducatrice ou de la RSG : formation, expérience, satisfaction au travail, etc.;
3. les facteurs portant sur l'organisation du service lui-même : caractéristiques des gestionnaires, notamment celles relatives à

leur formation, présence d'une conseillère pédagogique, proportion du personnel de garde qualifié, conditions de travail et de rémunération, participation des parents, taille du service, nombre d'années d'existence, etc.;

4. les facteurs ayant trait au milieu environnant du service de garde : localisation, caractéristiques sociodémographiques de la population du secteur desservi.

Cette analyse permettra donc d'examiner dans quelle mesure ces facteurs sont associés directement ou non à la qualité d'ensemble des services offerts aux enfants ou à certaines dimensions particulières de la qualité.

Structure du rapport

Ce rapport comporte huit chapitres. Le premier chapitre présente le cadre théorique de l'enquête (chapitre 1). On y expose une brève recension des écrits sur la mesure de la qualité éducative et sur les facteurs associés à cette qualité de même que les critères ayant présidé au choix des instruments de mesure retenus dans la présente enquête. Le chapitre 2 expose en détails la méthodologie de l'enquête. On y présente d'abord le plan de sondage et les résultats de la collecte des données. On aborde ensuite les aspects relatifs à la mise au point et à la validité des échelles d'observation, au traitement des données, à la présentation des résultats ainsi que la portée et les limites de l'enquête.

Suivent deux parties consacrées à la présentation des résultats portant sur la qualité des services de garde éducatifs offerts aux enfants québécois et sur les facteurs qui y sont associés. Dans la première partie, sont ainsi examinés tour à tour les services éducatifs offerts par les centres de la petite enfance, soit aux poupons (chapitre 3) soit aux enfants âgés de 18 mois à 5 ans (chapitre 4) fréquentant une installation de CPE, ainsi que les services offerts en milieu familial coordonnés par un CPE (chapitre 5). La seconde partie porte sur les services offerts dans les garderies selon que les enfants qui fréquentent ces établissements sont âgés de moins de 18 mois (chapitre 6) ou de 18 mois à

5 ans (chapitre 7). Dans sa section initiale, chacun de ces chapitres décrit la qualité éducative pour l'ensemble des items qui composent l'échelle d'observation du type de services concerné, puis pour chaque dimension ou sous-dimension de la qualité. On y dresse ensuite un portrait de l'environnement de garde éducatif des enfants en fonction des grandes familles de variables définies précédemment. Compte tenu des objectifs de la présente enquête, chacun de ces chapitres examine également les facteurs associés à la qualité éducative dans son ensemble, puis pour chacune des quatre dimensions qui la composent. Enfin, deux synthèses, l'une portant sur la qualité éducative, l'autre sur les facteurs qui y sont associés viennent clore chacune des grandes sections de ces cinq chapitres.

En conclusion, sont repris les principaux résultats de l'enquête tant sur le plan de la qualité éducative que sur celui des facteurs associés (chapitre 8). Ces bilans sont réalisés afin de faire ressortir les résultats communs aux différents types de services ou à la plupart d'entre eux, de dégager les principales forces et faiblesses et de mettre les conclusions de l'enquête *Grandir en qualité 2003* en perspective par rapport aux recherches antérieures portant sur la qualité des services de garde éducatifs. Au terme de ces bilans, on se penche sur certaines questions plus larges soulevées par les résultats de l'enquête et sur les pistes de recherche et d'actions qui en découlent.

Notes

1. Statistique Canada, *Enquête sur la population active, 1976 et 2002*, compilations de l'Institut de la statistique du Québec.
2. Statistique Canada, *Recensement du Canada, 1971 et 2001*, compilations de l'Institut de la statistique du Québec.
3. Voir note 1.

Bibliographie

- DOHERTY, G. D., D. S. LERO, H. GOELMAN, J. TOUGAS et A. LAGRANGE (2000). *Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend. La qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada*, Guelph, Université de Guelph, Centre d'études sur la famille, le travail et le mieux-être, 218 p.
- GOELMAN, H., G. D. DOHERTY, D. S. LERO, A. LAGRANGE et J. TOUGAS (2000). *Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend. La qualité dans les garderies au Canada*, Guelph, Université de Guelph, Centre d'études sur la famille, le travail et le mieux-être, 186 p.
- MELHUSH, E. C. (2001). « The quest for quality in early day care preschool experience continues », *International Journal of Behavioral development*, vol. 25, n° 1, p. 1-6.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (MESSF) (2003). *Scénarios de financement et de développement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde. Consultation 2003*, Québec, Gouvernement du Québec, 36 p.
- MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (MFE) (1997). *Programme éducatif des centres de la petite enfance*, Québec, Gouvernement du Québec, 38 p.
- MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (MFE) (2002). *Cadre de référence de l'évaluation de la qualité des services de garde éducatifs au moyen de l'enquête Grandir en qualité*, Québec, Gouvernement du Québec, 24 p.
- MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1997). *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*, Québec, Gouvernement du Québec, 40 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1999). « Nouvelles dispositions de la politique familiale », dans : *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, Québec, Gouvernement du Québec, tome II, chapitre 4, p. 83-124.

