

**PROJET DE 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**

DOCUMENT D'INFORMATION

---

**Novembre 2019**

## Exposé de la situation

### Admissibilité aux services éducatifs de l'éducation préscolaire<sup>1</sup>

Au Québec, le droit au service de l'éducation préscolaire est conféré par la Loi sur l'instruction publique (RLRQ, chapitre I-13.3, ci-après la « LIP ») à toute personne à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle a atteint l'âge d'admissibilité, soit 5 ans (art. 1, al. 1 et 3 de la LIP). Un tel droit au service de l'éducation préscolaire implique comme corolaire qu'une offre de services doit être disponible pour tous les enfants de 5 ans qui souhaitent exercer ce droit, et ce, même si la fréquentation scolaire à cet âge est facultative et relève du choix des parents (art. 208 de la LIP).

Par ailleurs, la LIP prévoit que le gouvernement peut, dans le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire (RLRQ, chapitre I-13.3, r. 8, ci-après le « Régime pédagogique »), permettre l'admission d'élèves ou de catégories d'élèves âgés de moins de 5 ans et préciser les services éducatifs qui leur sont dispensés. (art. 447, al. 3, paragraphe 6° de la LIP). Ainsi, l'élève vivant en milieu économiquement faible et l'élève handicapé, au sens de l'annexe I du Régime pédagogique, qui ont atteint l'âge de 4 ans et dont les parents ont fait la demande sont admis à l'éducation préscolaire. Dans ces cas, le gouvernement a également déterminé que les services éducatifs qui leur sont dispensés sont des services de l'éducation préscolaire à mi-temps (maternelle 4 ans à mi-temps). Pour l'année scolaire 2018-2019, ce sont 2 790 enfants qui sont admis à ces services dans 222 écoles (51 commissions scolaires)<sup>2</sup>.

De plus, l'article 461.1 de la LIP accorde au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur le pouvoir de permettre l'organisation par les commissions scolaires, aux conditions et modalités qu'il établit, de services de l'éducation préscolaire destinés à des élèves vivant en milieu défavorisé et ayant atteint l'âge de 4 ans (maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé). Pour l'année scolaire 2018-2019, ce sont 4 379 enfants qui les fréquentent dans 394 classes (314 écoles, 70 commissions scolaires)<sup>3</sup>.

Finalement, la Loi sur l'enseignement privé (RLRQ, chapitre E-9.1, ci-après la « LEP ») prévoit que les établissements d'enseignement privés peuvent dispenser des services de l'éducation préscolaire (art. 1 de la LEP) et que l'âge d'admissibilité à ces services est de 5 ans (art. 24 de la LEP).

### Engagements gouvernementaux

Depuis son entrée en fonction, le premier ministre met l'éducation à l'avant-plan de ses priorités. Entre autres, le gouvernement s'est engagé à agir tôt afin que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'identification hâtive des retards de développement ainsi que par l'accès universel et facultatif à la maternelle 4 ans à temps plein d'ici l'année scolaire 2023-2024. Les services de garde éducatifs à l'enfance demeureront par ailleurs accessibles aux enfants âgés de 4 ans pour les parents qui le désirent. Ainsi, combiné aux places disponibles dans les services de garde éducatifs à l'enfance, l'accès universel à la maternelle 4 ans à temps plein permettrait d'accueillir davantage d'enfants dans des services éducatifs structurés et régis par l'État.

Il s'agit là d'une des importantes contributions attendues du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans le cadre du projet « Agir tôt et de manière concertée », dont les travaux sont déjà entamés et menés en étroite collaboration avec les ministères de la Famille ainsi

---

1. Dans le présent document, sauf indication contraire, les élèves de 3 ans, de 4 ans ou de 5 ans sont ceux qui ont atteint cet âge avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année scolaire en cours.

2. Données provisoires.

3. Données provisoires.

que de la Santé et des Services sociaux. Ce projet vise à profiter de chaque occasion pour identifier les retards de développement et y répondre, en mettant à contribution toutes les ressources disponibles, afin de favoriser le développement du plein potentiel de chaque enfant. Par cette collaboration renforcée entre les trois ministères et par l'accès universel à la maternelle 4 ans à temps plein, davantage d'enfants devraient bénéficier des services de l'État, ce qui faciliterait l'identification de vulnérabilités chez certains par leur présence auprès d'enseignants et de professionnels compétents pour détecter et agir à l'égard des retards de développement.

## **Déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein pour l'année scolaire 2019-2020**

Le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur compte poursuivre et accélérer le déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein lors de l'année scolaire 2019-2020, et ce, en exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère actuellement l'article 461.1 de la LIP. En effet, il lui sera possible d'élargir la définition de l'expression « élève vivant en milieu défavorisé » dans les conditions et modalités qu'il établit, dans les limites de la loi, afin de rendre admissibles un maximum d'enfants à la maternelle 4 ans à temps plein. Ainsi, les enfants résidant dans une unité de peuplement dont l'indice de milieu socio-économique (IMSE) se situe parmi les 50 % plus défavorisés seraient admissibles au service; également, les écoles avec un IMSE se situant parmi les 50 % plus défavorisés pourraient ouvrir des classes et y accueillir des enfants, sans égard à leur lieu de résidence. À titre comparatif, seuls les enfants résidant dans une unité de peuplement dont l'IMSE se situe parmi les 30 % plus défavorisés sont admissibles au service pour l'année scolaire 2018-2019.

À l'automne 2018, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a sondé les commissions scolaires, sur la base de ces éventuels critères, afin de connaître leur capacité d'accueil de nouvelles classes pour l'année scolaire 2019-2020. En tenant compte de la disponibilité des ressources, l'analyse des résultats permet d'anticiper l'ajout de plus de 200 classes aux 394 déjà ouvertes.

Malgré cela, l'environnement juridique actuel, tel que prévu à l'article 461.1 de la LIP, demeure insuffisant pour permettre que des services éducatifs de l'éducation préscolaire soient accessibles à tous les enfants âgés de 4 ans du Québec et ainsi donner à leurs parents le libre choix entre de tels services à temps plein ou des services de garde éducatifs à l'enfance, contrairement à l'engagement pris par le gouvernement d'agir tôt pour l'ensemble des enfants du Québec.

En conséquence, une modification des lois existantes devrait permettre le déploiement progressif et à grande échelle de services de la maternelle 4 ans à temps plein à partir de l'année scolaire 2020-2021, en vue qu'ils soient accessibles et puissent être offerts, à compter de l'année scolaire 2023-2024, à tous les enfants âgés de 4 ans du Québec désirant en bénéficier.

## **Solution proposée**

### **Considérations préalables**

La réalisation de l'engagement gouvernemental relatif à la reconnaissance du droit au service de l'éducation préscolaire pour toute personne qui a atteint l'âge de 4 ans revêt certains défis, dont l'ampleur dépendra du taux d'adhésion à ce service. Ce taux demeure difficilement prévisible, considérant le maintien des services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que la volonté de laisser le libre choix aux parents des enfants âgés de 4 ans d'opter ou non pour ces services ou pour le service de l'éducation préscolaire.

En conséquence, la solution proposée préconise un déploiement progressif dont les conditions et

modalités seraient souples et pourraient être adaptées selon l'évolution de facteurs en mouvance. Elle s'inscrit dans une perspective d'accessibilité au service de l'éducation préscolaire à temps plein pour les enfants âgés de 4 ans, sans reconnaître à ceux-ci de droit au service pendant la période de déploiement.

## Description de la solution

La solution propose des modifications qui entreraient en vigueur à la date de la sanction du projet de loi, certaines s'appliquant dès ce moment et d'autres uniquement à compter de l'année scolaire 2020-2021. D'autres modifications entreraient en vigueur à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement, au terme du déploiement progressif de services de la maternelle 4 ans à temps plein.

D'abord, l'offre à plus grande échelle de services de la maternelle 4 ans à temps plein et leur déploiement progressif en vue d'atteindre une offre sur tout le territoire du Québec pourraient être possibles par l'élargissement, dans la LIP, du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de prévoir l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire de manière à ce :

- que ces services puissent être destinés à tout élève ayant atteint l'âge de 4 ans, sans égard au milieu économique dans lequel il vit;
- que le ministre continue d'établir les conditions et modalités visant l'organisation de ces services, après consultation du ministre de la Famille;
- que l'objectif de complémentarité entre ces services et les services de garde éducatifs à l'enfance soit retiré;
- que la possibilité pour une commission scolaire de se soustraire aux objectifs fixés par le ministre soit retirée.

Ces modifications aux articles 224.1 et 461.1 de la LIP pourraient entrer en vigueur à la date de la sanction du projet de loi, mais s'appliquer uniquement à compter de l'année scolaire 2020-2021.

La solution pourrait également permettre l'offre de services de la maternelle 4 ans à temps plein par les établissements d'enseignement privés, dès la date de la sanction du projet de loi et en vue de l'année scolaire 2020-2021. Ainsi, la LEP serait modifiée afin notamment :

- que l'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire soit fixé à 4 ans, plutôt que 5 ans comme actuellement (art. 24 de la LEP);
- que soient abrogées les dispositions relatives à l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire d'un enfant âgé de 4 ans (art. 26 de la LEP), l'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire étant fixé à 4 ans.

La solution pourrait finalement prévoir les modifications requises et pertinentes liées à la reconnaissance du droit au service de l'éducation préscolaire pour toute personne âgée de 4 ans, qui entreraient en vigueur à la date ou aux dates que pourrait fixer le gouvernement. Ainsi, il pourrait être prévu de modifier la LIP afin que l'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire soit fixé à 4 ans, plutôt que 5 ans comme actuellement (art. 1 de la LIP).

En conséquence de la modification principale à l'article 1 de la LIP, diverses dispositions existantes deviendraient caduques ou nécessiteraient des ajustements. Ainsi, d'autres modifications pourraient être apportées :

- à la LIP, afin notamment :
  - que soient abrogées les dispositions relatives au pouvoir discrétionnaire du ministre de prévoir l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire destinés à des élèves âgés de 4 ans (art. 461.1 de la LIP), l'âge d'admissibilité au service de l'éducation préscolaire étant fixé à 4 ans;
  - que soient abrogées les dispositions relatives à l'obligation des commissions scolaires d'organiser les services éducatifs de l'éducation préscolaire visés par les conditions et modalités établies par le ministre en application de l'article 461.1 de la LIP (art. 224.1 de la LIP), leur mission prévue dans la LIP étant déjà de s'assurer que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit (art. 208 de la LIP);
  - que soient abrogées les dispositions relatives au rôle de l'école de dispenser les services éducatifs de l'éducation préscolaire visés par les conditions et modalités établies par le ministre en application de l'article 461.1 de la LIP (art. 37.2 de la LIP), leur mission dans la LIP étant déjà de dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs auxquels elles ont droit (art. 36 de la LIP);
  - que soient abrogées les dispositions relatives à l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire d'un enfant âgé de 4 ans (art. 241.1 de la LIP), l'âge d'admissibilité au service de l'éducation préscolaire étant fixé à 4 ans;
  - que le gouvernement puisse, dans le Régime pédagogique, permettre l'admission d'élèves ou de catégories d'élèves âgés de moins de 4 ans, plutôt que 5 ans comme actuellement, et préciser les services éducatifs qui leur sont dispensés (art. 447, al. 1, paragraphe 6° de la LIP);
- au Règlement sur l'admissibilité exceptionnelle à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire (RLRQ, chapitre I-13.3, r. 1, ci-après le « Règlement sur l'admissibilité exceptionnelle »), afin notamment :
  - que soient abrogées les dispositions s'appliquant à l'admissibilité exceptionnelle d'un enfant âgé de 4 ans à l'éducation préscolaire;
- au Régime pédagogique, afin notamment :
  - que l'enfant qui a atteint l'âge de 4 ans avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année scolaire en cours, plutôt que 5 ans comme actuellement, puisse être admis à l'éducation préscolaire;
  - que soient abrogées les dispositions relatives aux services de la maternelle 4 ans à mi-temps, le droit au service de l'éducation préscolaire pour toute personne de 4 ans étant reconnu.

## Avantages et inconvénients de la solution proposée

### Avantages

Dans un premier temps, la solution permettrait le déploiement progressif de tels services jusqu'à ce que le droit au service de l'éducation préscolaire pour tout enfant âgé de 4 ans soit formellement reconnu dans la LIP, en plus d'offrir la souplesse nécessaire pour que les conditions et modalités soient adaptées en fonction de l'évolution de l'offre de services qui demeure imprécise pour les prochaines années, et ce, en raison de certains facteurs tels que :

- la réalité des commissions scolaires et la disponibilité des ressources humaines et matérielles : la capacité de chaque commission scolaire repose principalement sur la disponibilité de personnel (enseignant, professionnel et de soutien) et d'environnements adaptés;
- la construction de nouvelles infrastructures et l'aménagement d'infrastructures existantes : le déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein nécessitera des investissements gouvernementaux en infrastructures, dont la planification reste à compléter;
- le taux d'adhésion des parents aux services de la maternelle 4 ans à temps plein : ce taux demeure inconnu et influencera significativement les cibles qui devront être visées jusqu'à la reconnaissance du droit au service de l'éducation préscolaire pour tout enfant âgé de 4 ans.

De plus, la solution favoriserait davantage le déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein selon les objectifs fixés par le ministre, en retirant la possibilité pour une commission scolaire de s'y soustraire.

Par ailleurs, la solution donnerait suite à l'engagement de laisser aux parents le choix entre les services de la maternelle 4 ans à temps plein et les services de garde éducatifs à l'enfance, en retirant notamment la visée de complémentarité entre ceux-ci, dont le sens donné par le législateur en 2013 est incompatible avec la volonté gouvernementale que ces services puissent coexister et être offerts de façon alternative aux parents. En maintenant l'obligation de consultation du ministre de la Famille avant que ne puissent être établies les conditions et modalités relatives à l'organisation des services de la maternelle 4 ans à temps plein, la solution assurerait une cohérence, pour les prochaines années, dans l'action du gouvernement pour le déploiement de l'ensemble des services qu'il offre aux enfants âgés de 4 ans.

La solution favoriserait un déploiement qui devrait mener à la fréquentation par davantage d'enfants de services éducatifs de l'éducation préscolaire et de services de garde éducatifs à l'enfance régis par l'État, facilitant ainsi la mise en œuvre de l'engagement gouvernemental relatif à l'importance d'agir tôt et à l'identification hâtive des retards de développement.

Dans un deuxième temps, la solution proposée permettrait aux établissements d'enseignement privés qui le souhaitent d'offrir des services de la maternelle 4 ans à temps plein. Ces modifications entreraient en vigueur à la date de la sanction du projet de loi. Considérant qu'en vertu du Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé (RLRQ, chapitre E-9.1, r. 1, art. 4 et 5), une demande de délivrance ou de modification d'un permis doit être présentée, respectivement, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre ou le 1<sup>er</sup> novembre précédant l'année scolaire visée par la demande, ces établissements pourraient se voir autorisés à offrir des services de la maternelle 4 ans à temps plein à compter de l'année scolaire 2020-2021, au plus tôt.

Dans un troisième temps, en ce qui concerne les modifications dont l'entrée en vigueur serait établie par décret du gouvernement, la solution proposée mettrait intégralement en œuvre l'engagement gouvernemental de reconnaître le droit au service de l'éducation préscolaire à toute personne âgée de 4 ans, à compter de la date ou des dates que fixerait le gouvernement. Cette dernière modalité présenterait l'avantage, considérant l'incertitude entourant l'évolution de certains facteurs présentés ci-dessus, de permettre une entrée en vigueur hâtive ou retardée, selon la progression du déploiement de services éducatifs de l'éducation préscolaire.

Finalement, la solution proposée aurait pour effet d'élargir le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de prévoir l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire de manière à ce que ces services puissent être destinés à tout enfant âgé de 4 ans, sans qu'il ait à vivre en milieu défavorisé. Ces modifications entreraient en vigueur à la date de la sanction du projet de loi et s'appliqueraient uniquement à compter de l'année scolaire 2020-2021.

## Inconvénients

Tout d'abord, l'accès à des services éducatifs de l'éducation préscolaire à toute personne âgée de 4 ans reposerait sur la volonté et l'action gouvernementales. En effet, le déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein se réaliserait par le biais d'un pouvoir discrétionnaire du ministre, alors que le droit au service de l'éducation préscolaire pour toute personne âgée de 4 ans dépendrait de la prise d'un décret par le gouvernement. En ce sens, la solution permettrait la réalisation de l'engagement du gouvernement, mais sans statuer légalement sur l'objectif du 1<sup>er</sup> juillet 2023 qu'il s'est fixé.

De plus, le retrait de l'objectif de complémentarité entre les services de la maternelle 4 ans à temps plein et les services de garde éducatifs à l'enfance pourrait laisser présager un manque de cohérence, pour les prochaines années, dans l'action du gouvernement pour le déploiement de ces services. Toutefois, le maintien de l'obligation de consulter le ministre de Famille, avant que ne puissent être établies les conditions et modalités visant l'organisation des services de la maternelle 4 ans à temps plein, assurerait la poursuite de la collaboration étroite et soutenue entre les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ainsi que de la Famille, afin que chacun puisse apporter les ajustements requis à son offre de services en fonction de la demande des parents.

Finalement, en ce qui concerne l'ensemble des modifications proposées, il convient de souligner que la solution accorderait au ministre un pouvoir discrétionnaire relativement large jusqu'à la prise d'un décret par le gouvernement.

## Implications financières

Les implications financières sont tributaires du taux d'adhésion au service de l'éducation préscolaire par les enfants âgés de 4 ans, à terme, qui demeure difficilement prévisible considérant la volonté de laisser le libre choix aux parents entre des services éducatifs de l'éducation préscolaire ou des services de garde éducatifs à l'enfance.

Ainsi, les implications financières sont estimées selon deux scénarios d'adhésion au service de l'éducation préscolaire à compter de 2023-2024, soit 50 % ou 80 % des enfants âgés de 4 ans. Bien que l'objectif de 2023-2024 ne soit pas fixé légalement dans la solution proposée, celui-ci est utilisé pour l'estimation des coûts considérant l'engagement gouvernemental.

### Crédits de fonctionnement additionnels

Ces crédits concernent les services éducatifs (enseignement et soutien à l'enseignement) et complémentaires (dont le transport scolaire et les services de garde en milieu scolaire). Le coût moyen d'une classe additionnelle est estimé à 144 000 \$ en crédits additionnels de fonctionnement récurrents.

### Investissements en infrastructures

L'estimation des coûts est basée sur les coûts des projets des dernières années. Elle inclut la construction des classes et les coûts afférents (aires de circulation, matériel, appareillage, outillage et espaces pour le service de garde). Le coût total moyen de construction d'une classe est estimé à 800 000 \$ en crédits additionnels non récurrents. Le coût total du déploiement de la maternelle 4 ans n'équivaut toutefois pas au nombre total de classes à ouvrir multiplié par 800 000\$, puisque les locaux disponibles pourraient permettre de répondre à une partie importante des besoins.

## **Matériel éducatif**

En 2017-2018 et 2018-2019, la mesure 15214 des Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires a permis l'allocation de 11 125 \$ par classe de maternelle 4 ans à temps plein, afin de permettre l'acquisition de matériel éducatif en classe et au service de garde. Il n'est actuellement pas prévu que cette mesure soit reconduite. S'il en était décidé autrement pour la période de déploiement progressif des services de la maternelle 4 ans à temps plein, des crédits additionnels de fonctionnement non récurrents du même ordre de grandeur devraient être budgétés pour chaque nouvelle classe.

## **Services de garde éducatifs à l'enfance**

L'éventuel transfert d'enfants, des services de garde éducatifs à l'enfance vers les services de la maternelle 4 ans à temps plein, ne devrait générer aucune économie pour le gouvernement. En effet, les places libérées en services de garde éducatifs à l'enfance seraient vraisemblablement réorganisées pour être offertes à des enfants de 0 à 3 ans, en cohérence avec l'objectif gouvernemental que davantage d'enfants bénéficient de services de l'éducation préscolaire et de services de garde éducatifs à l'enfance régis par l'État.

## **Évolution du taux d'adhésion au-delà de 2023-2024**

Finalement, le taux d'adhésion aux services de la maternelle 4 ans à temps plein est vraisemblablement voué à progresser au cours des années suivant la reconnaissance du droit au service de l'éducation préscolaire à toute personne âgée de 4 ans, entraînant de nouvelles implications financières, récurrentes et ponctuelles. De plus, ce taux sera variable selon les régions, les commissions scolaires et même selon les quartiers.

**Éducation  
et Enseignement  
supérieur**

**Québec** 