

Bâtir l'avenir au Canada atlantique : Intégrer les services à la petite enfance et les services à la famille

Un grand changement est en cours dans la vie des enfants des pays les plus riches du monde. La génération montante d'aujourd'hui est la première dont la majorité passe une grande partie de la petite enfance dans un type de structure de garde extérieure au foyer.

Parallèlement, la recherche neuroscientifique démontre l'importance capitale, pour tous les aspects du développement de l'enfant, de l'établissement de rapports aimants, stables, sécurisants et stimulants avec les personnes qui s'occupent d'enfants au cours des premiers mois et années. Considérés ensemble, ces deux éléments obligent l'opinion publique et les décideurs politiques de l'OCDE à faire face à des questions pressantes. C'est en fonction de leurs réponses que la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant se traduira, pour les enfants d'aujourd'hui et ceux de demain, par une avancée ou un revers.

UNICEF. *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8, 2008.

I. Introduction

Au cours des dernières décennies, la science du développement des jeunes enfants a connu une croissance explosive. De nouvelles technologies sont venues confirmer la petite enfance comme le premier stade du développement humain et le plus crucial. Les toutes premières expériences d'un enfant façonnent la structure de ses gènes et l'architecture de son cerveau en développement.

Parallèlement, les familles ont changé; elles se sont diversifiées et elles élèvent leurs jeunes enfants dans des situations beaucoup plus complexes et, pour nombre d'entre elles, plus stressantes. Les familles et leurs besoins ont changé, donc, mais pas les services destinés à les soutenir.

Au Canada, sauf au Québec, les programmes pour enfants se divisent en trois volets distincts — éducation, garde et soutien des familles. S'ils font tous du sain développement des enfants leur objectif principal, les programmes communiquent peu ou pas entre eux. On observe bien quelques poches d'innovation et des niveaux d'investissement accrus, mais des chevauchements de services accompagnent de grandes lacunes. Chaque volet possède sa bureaucratie, sa culture et son mandat propres, basés sur un éventail de besoins étroit. Il en résulte un cloisonnement des services. Or, les enfants et les familles ne vivent pas « par compartiments »; on ne peut pas disséquer leurs besoins et y répondre isolément.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ rapporte que c'est le Canada qui, parmi tous les pays industrialisés, investit le moins par enfant dans des programmes destinés à la petite enfance. En conséquence, les enfants canadiens participent à des programmes préscolaires universels beaucoup plus tard que leurs homologues européens et c'est à eux que s'appliquent les taux d'accès les plus faibles à des services de garde et d'intervention.

L'examen de l'OCDE montre des difficultés semblables dans les pays où l'on traite séparément les politiques et la prestation des services en matière d'éducation, de garde d'enfants et de soutien connexe :

- Couverture parcimonieuse.
- Toutes les familles ne reçoivent pas les services auxquels elles sont admissibles.
- L'emplacement et l'abordabilité des services font obstacle.
- Les heures de service entrent souvent en conflit avec les horaires de travail des parents.
- Les familles présentant des besoins multiples ont de la difficulté à faire coïncider les services.
- Les familles perdent des services dont elles ont besoin à mesure que leurs enfants vieillissent ou que leur situation change.

Les fournisseurs de services ont eux aussi leurs difficultés :

- Ils n'ont pas de contact permanent avec les familles durant les premières années des enfants.
- Des mandats et des critères de financement rigides les empêchent d'offrir un soutien cohérent.
- Comme le financement se base sur le rendement plutôt que sur les résultats, il est difficile d'adapter les services aux besoins et aux situations diverses des familles.
- Les services sont généralement axés sur le traitement plutôt que sur la prévention ou la promotion et ils sont incapables de s'adapter aux nouveaux besoins.

¹ *Petite enfance, grands défis* (2006). L'OCDE offre des analyses socioéconomiques aux gouvernements de ses 20 pays membres. *Petite enfance, grands défis* constitue l'examen le plus exhaustif jamais entrepris sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. On a mis huit ans à le mener à terme et 15 pays y ont participé.

(Encadré) Qu'est-ce qu'un continuum homogène?

Un continuum homogène assure aux enfants et aux parents une continuité en ce qui a trait aux personnes-ressources, aux environnements, aux attentes et aux programmes, de même qu'une gestion consciencieuse des transitions entre la maison et le service de garde, entre le service de garde et un programme préscolaire ou la maternelle et entre la maternelle et les années du primaire.

Les gouvernements devront s'engager davantage pour améliorer le sort des enfants. Mais pour que les nouveaux investissements dans la petite enfance génèrent les changements souhaités, ils devront s'accompagner de décisions judicieuses en matière de conception des programmes et des systèmes.

(Encadré) Apprentissage permanent

La notion d'apprentissage permanent et une approche au développement humain fondée sur le cycle de vie offrent un cadre stratégique solide, qui reconnaît que :

- les interventions de soutien s'accumulent; chaque expérience se construit sur les précédentes.
- le soutien offert dans la petite enfance peut modifier les trajectoires du développement et ainsi, le sort des personnes.
- le soutien offert à une génération profite éventuellement aux générations suivantes, en brisant les cycles intergénérationnels d'analphabétisme, de pauvreté, d'isolement social et de mauvaise santé.
- les interventions sporadiques à court terme ne suffisent pas à assurer une amélioration durable.

L'*Étude sur la petite enfance*, coprésidée par l'honorable Margaret Norrie McCain et le D^r Fraser Mustard en 1999, de même que la *Deuxième étude sur la petite enfance* (McCain, Mustard et Shanker, 2007) ont attiré l'attention des décideurs et du public sur la science du développement des jeunes enfants. Les chercheurs y reconnaissent que les familles modernes ont besoin d'une structure de soutien moderne qui

réserve une place centrale au sain développement des enfants, mais ils admettent également que les enfants n'existent pas isolément de leurs familles. Ils demandent instamment aux gouvernements d'investir autant dans les premières années de l'enfance que dans les années subséquentes et de répondre aux besoins développementaux des jeunes enfants en créant des centres de la petite enfance et de formation au rôle parental reliés au système d'éducation public et sensibles aux collectivités locales. À Toronto, en Australie-Méridionale et au Royaume-Uni, on s'est aligné sur cette vision pour consolider des programmes pour la petite enfance afin d'en faire des modèles capables d'informer un changement de politique gouvernementale.

En s'inspirant de ces expériences, le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance de l'Île-du-Prince-Édouard, avec le soutien de la Margaret and Wallace McCain Family Foundation, commanditent des partenariats avec les réseaux communautaires pour créer des centres intégrés de développement de la petite enfance. Les neuf sites concernés au Nouveau-Brunswick font parti d'un projet pilote de trois ans et reflètent la diversité régionale — milieux urbains et ruraux, francophones et anglophones. Bien que chaque collectivité déterminera sa propre démarche en fonction de son histoire, sa culture, ses ressources et ses circonstances, l'évaluation de ce projet pilote sera utilisée pour éclairer la pratique du programme et aider les décideurs politiques en établissant un système complet, taxable et responsable en ce qui à trait aux services à la petite enfance et au système éducatif.

(Encadré) Caractéristiques d'un centre intégré de développement de la petite enfance

Le modèle de centre intégré de développement de la petite enfance combine les services réglementés de garde, d'éducation et de santé familiale et communautaire à l'intérieur d'un programme unique et accessible, conçu pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles de la période prénatale jusqu'à la transition à l'école élémentaire. En faisant la démonstration des résultats possibles, ces initiatives informent les pratiques et guident les décideurs dans l'établissement d'un système de services complet, accessible et responsable aux enfants et aux familles.

Ressources communes : Les services de garde, les écoles et les services de santé communautaire mettent leurs ressources en commun — personnel, installations, fournitures, infrastructure administrative et autres — pour offrir un programme intégrateur et flexible, et ce, toute la journée et à longueur d'année.

Travail d'équipe : Enseignants, éducateurs de la petite enfance, préposés au soutien à la famille et professionnels de la santé planifient et réalisent les activités de programme en équipe. Une direction éclairée et aidante, une période de planification suffisante et du perfectionnement professionnel conjoint favorisent une approche commune des programmes.

Participation des parents : Le sain développement des enfants et leur apprentissage dans la joie nécessitent un partenariat entre les parents et le personnel. Les parents sont toujours les bienvenus et on les encourage à prendre part à l'élaboration des programmes de leurs enfants. Ils figurent dans les structures de gouvernance, participent aux activités de leurs enfants et prennent des cours à l'école.

Accès homogène : Les écoles servent de carrefour pour les services aux enfants et aux familles. On applique une procédure d'accueil unique et un horaire qui offre aux parents des options d'inscription flexibles, et ce, toute la journée et à longueur d'année. Les droits d'inscription, quand on en perçoit, ne font pas obstacle à l'accès.

Partenariats communautaires : Le modèle reconnaît que le bien-être des enfants est lié directement à celui de leurs familles et de leurs collectivités. L'école offre un accès universel à l'apprentissage de même qu'aux services de garde et de soutien dont la plupart des familles se prévalent en plus de servir de plate-forme à la prestation de soutien et d'intervention en santé publique. Les membres du personnel assurent également la liaison entre les familles et les ressources communautaires et aident les premières à accéder aux services sociaux ou à des programmes spécialisés.

II. Le contexte politique

Nouveau-Brunswick

En juin 2008, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, sous la direction du comité ministériel sur le développement et la garde des jeunes

enfants², publiait *Être prêt pour la réussite – Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, première stratégie provinciale à long terme en matière d'apprentissage précoce et de garde d'enfants au Nouveau-Brunswick. Cette stratégie complète le plan provincial en éducation – *Les enfants au premier plan*, le plan provincial en santé – *Transformer le système de santé du Nouveau-Brunswick*, la stratégie provinciale en mieux-être – *Vivre bien, être bien* de même que le plan provincial de réduction de la pauvreté *Ensemble pour vaincre la pauvreté : Plan d'inclusion économique et sociale pour le Nouveau-Brunswick*.

Durant la première année de mise en œuvre de *Être prêt pour la réussite*, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a sélectionné quatre sites de démonstration pour mettre à l'essai des centres de développement de la petite enfance dans l'optique d'une meilleure intégration des services. Le gouvernement s'est également engagé à allouer une subvention de 400 000 \$ par année (100 000 \$ par centre) durant trois ans, avec l'espoir que les sites s'autofinanceraient après la réalisation du projet pilote.

En 2009, la Margaret and Wallace McCain Family Foundation a consenti à faire équipe avec le gouvernement pour ajouter cinq autres sites de démonstration, proposer une stratégie de recherche et d'évaluation, soutenir le développement des sites et les communications et participer au groupe de travail interministériel.

Les sites de démonstration se trouvent dans des écoles; ils intègrent des programmes préscolaires existants, des programmes de garde d'enfants et de formation au rôle parental, sous un même toit. Ils servent de carrefour où accéder à des services intégrés en petite enfance, dispensés sous la direction d'un réseau communautaire local et d'un conseil d'administration sans but lucratif.

Île-du-Prince-Édouard

En s'appuyant sur des succès obtenus ailleurs en matière de prestation de services intégrée, la Margaret and Wallace McCain Family Foundation a fait des démarches auprès de CHANCES, organisme communautaire multiservices, pour démontrer le modèle dans le contexte de

² Le travail du groupe de travail interministériel est supervisé par le comité directeur interministériel sur les sites de démonstration des centres de développement de la petite enfance, formé de représentants des ministères du Développement social (président), de l'Éducation, de la Santé et du Mieux-être, de la Culture et du Sport ainsi que de la Margaret and Wallace McCain Family Foundation.

l'Î.-P.-É. C'est ainsi que *Smart Start* a vu le jour, avec la participation du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et du district scolaire Est. Ce partenariat école-collectivité offre aux familles locales un continuum de services complet — ressources en période prénatale et postnatale, conseils en nutrition, programme de développement précoce pour nourrissons et tout-petits, programme préscolaire pour enfants de deux à quatre ans de même qu'activités et ressources pour enfants et parents.

Soutenue par une subvention s'étalant sur trois ans, l'initiative *Smart Start* va éclairer le cadre stratégique quinquennal de l'Î.-P.-É. en développement de la petite enfance. Elle servira de ressource aux décideurs et au secteur des services de garde et d'éducation de la petite enfance durant la transition du programme de maternelle — actuellement dispensé par des fournisseurs communautaires avec ou sans but lucratif — au système scolaire public.

III. Que pouvons-nous apprendre des autres?

L'intégration des services n'est pas un concept nouveau; on y recourt largement dans la réorganisation des services de santé et autres services à la personne. L'intégration devrait engendrer une utilisation plus efficace des ressources actuelles. Elle ne vise pas à réduire les coûts, tout comme elle ne permet pas à elle seule de répondre aux besoins insatisfaits en soutien aux enfants et aux familles. L'intégration recueille plutôt des services à la petite enfance existants pour les fondre en un programme unique en les dotant d'un mandat commun. Voilà qui offre une plateforme cohérente et stable aux nouveaux investissements.

(Encadré) Modèle First Duty de Toronto

Le modèle *First Duty* de Toronto (www.Toronto.ca/firstduty) intègre les services d'éducation, de garde et de soutien à la petite enfance et à la famille existants pour offrir un continuum homogène de soutien commençant par l'information prénatale et postnatale et se poursuivant avec des ressources en nutrition, des activités parent-enfant et des programmes qui encouragent les parents à choisir des stratégies d'orientation du comportement appropriées de même qu'à lire et à parler davantage avec leurs enfants. Au fur et à mesure que les enfants progressent des groupes de jeu au programme préscolaire souple puis au programme pour les enfants de quatre et cinq ans et à l'école primaire, eux et leurs familles ont continuellement accès aux services de soutien, comme le programme de jour prolongé, le dépistage sanitaire, l'intervention relative aux besoins

particuliers, le counseling familial, les services d'emploi, d'immigration et de logement. En intégrant leur dotation en personnel, leurs ressources, leur administration et leurs installations, les écoles et les partenaires de la santé publique, municipaux et communautaires sont en mesure de servir un plus grand nombre de familles – de la façon dont elles veulent être servies – en leur offrant des programmes de qualité supérieure au même coût que le mode de prestation cloisonnée.

Si la recherche sur l'intégration des services³ s'est largement concentrée sur le processus, elle a également documenté des gains réalisés par les enfants, les familles et le personnel. Les évaluations des programmes *Sure Start* au R.-U., *Communities for Children* en Australie et *First Duty* à Toronto ont révélé que les enfants des localités dotées de services à l'enfance intégrés manifestaient une plus grande socialisation, un comportement social plus positif ainsi qu'une autonomie et une discipline personnelle supérieures par rapport aux enfants vivant dans des environnements similaires mais sans services intégrés.

Les études rapportent qu'un plus grand nombre de familles connaissaient les services et les trouvaient plus accessibles. Elles assistaient aux programmes plus souvent et participaient à un plus large éventail d'activités. Elles avaient moins d'organismes à contacter et elles étaient moins nombreuses à « passer entre les mailles du filet ». Les parents signalaient une plus grande satisfaction à l'égard des services, une diminution du stress familial et de l'isolement social, une confiance accrue en leur capacité parentale et une meilleure communication avec le personnel.

Les modèles intégrés mettent les employés au défi d'abandonner leur rigidité professionnelle et d'acquérir une compréhension et un langage partagés en ce qui a trait à la pratique en petite enfance. Appuyés par une direction efficace, ils adoptent une pratique davantage fondée sur la collaboration et apprécient le développement professionnel élargi et la multiplication des occasions d'apprentissage entre pairs.

La qualité des programmes fait également partie des avantages de l'intégration. Les modèles intégrés semblent repousser les approches et

³ www.Toronto.ca/firstduty; www.ontario.ca/ontprodconsume/groups/content/@gosp/documents/document/ont06_018937.pdf; www.rch.org.au/ccch/resources.cfm?doc_id=10885; www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RB798.pdf; www.c4eo.org.uk/themes/earlyyears/effectivepractice/files/c4eo_effective_practice_kr_1.pdf.

les programmes peu pertinents du point de vue du développement et favoriser une vision plus progressiste de ce que devraient impliquer les programmes destinés à la petite enfance : apprentissage actif; moins de modularisation; développement global de l'enfant, y compris un soutien à l'acquisition d'une discipline personnelle; amélioration de l'aptitude des parents à faire équipe avec les éducateurs pour appuyer le développement de leurs enfants; extension des liens entre la collectivité et l'école.

L'initiative *First Duty* de Toronto a révélé que les cotes de qualité attribuées aux programmes reflétaient le degré d'intégration des services : plus ce dernier était élevé, plus la cote de qualité l'était aussi.

[Traduction] Les personnes qui participent à la planification et à la mise en œuvre de l'intégration des services doivent bien s'informer des forces et des faiblesses du mode de prestation actuel de même que des efforts avant-gardistes déployés pour réorganiser et intégrer les services. Une vision de ce que les diverses parties intéressées désirent réaliser pour les enfants et les familles devrait se fonder sur les connaissances acquises.

Dan Keating, xxxx

L'intégration peut être difficile pour les fournisseurs de services, car elle implique un changement véritable de culture et de méthodologie et exige des compétences et des méthodes de travail nouvelles. L'obligation réelle ou perçue de maintenir des règlements et des mécanismes de rapport multiples contrarient souvent les efforts d'intégration. Le changement nécessite un leadership. Sur le terrain, cela appelle une vision, du charisme et un pouvoir décisionnel. En résumé, on a besoin non seulement de l'accord de la direction de l'école et des dirigeants des organismes participants, mais aussi de leur temps et de leur enthousiasme.

Les évaluations concordent : la seule bonne volonté des intervenants ne suffit pas à soutenir un changement institutionnel. Les efforts d'intégration menés au niveau local peuvent éclairer les nouveaux cadres stratégiques, mais seuls les paliers de gouvernement supérieurs ont l'autorité voulue pour fusionner des services publics et privés présentant des objets, des exigences réglementaires et un financement multiples et qui se recourent.

La réussite des changements nécessite une volonté politique et une direction à un niveau qui dépasse les simples ministères pour embrasser le gouvernement dans son ensemble. Privés d'une direction de haut niveau, les ministères demeurent tenus de rendre compte à leurs structures de gouvernance. En conséquence, la plupart visent à améliorer la coordination tout en conservant leur financement et leur cloisonnement

législatif respectif. La réingénierie nécessaire pour intégrer les services en une approche nouvelle ne va pas au-delà d'une meilleure coordination. Le fait de cibler davantage de ressources pour améliorer la coordination s'implante dans la pratique existante. Or, s'il est peut-être plus facile de combler des lacunes de service en lançant de nouveaux programmes plutôt qu'en combinant des services existants, la recherche indique qu'on ajoute ainsi souvent à la mosaïque des services. De plus, l'avènement de nouveaux programmes peut en déstabiliser d'autres.

Une solution qu'on adopte de plus en plus consiste à déterminer un ministère responsable de tous les services à la petite enfance. Au Canada, l'Ontario, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nunavut ont pris des mesures pour combiner leurs ministères responsables de l'éducation et de l'enfance, tandis que les écoles du Québec proposent des services de garde en milieu scolaire pour les enfants de 5 à 12 ans. Le plan détaillé associé à la réforme ontarienne en matière de petite enfance et d'études primaires⁴ recommande de mettre sur pied, au sein du ministère de l'Éducation, une division responsable des besoins particuliers des jeunes enfants.

(Encadré) Depuis l'introduction de la politique québécoise sur les garderies et les services de garde en milieu scolaire à coût modique, le taux de pauvreté chez les enfants a fondu de moitié et les résultats aux examens normalisés sont passés de parmi les plus bas aux plus élevés dans l'ensemble du pays. Les mères québécoises sont plus susceptibles d'être sur le marché du travail que les autres mères canadiennes, ce qui n'empêche pas le Québec d'être la seule province à profiter d'un baby-boom. Une analyse économique indique que le revenu fiscal provenant des mères qui ne travailleraient pas si ce n'était du programme paie désormais 40 % des coûts de ce dernier.

Tout en reconnaissant la contribution des ministères responsables de la santé et de l'aide sociale aux politiques et aux pratiques en petite enfance, Moss et Bennett⁵ ont évoqué les raisons suivantes pour regrouper les programmes destinés aux enfants sous l'égide des ministères de

⁴ Charles E. Pascal, *Dans l'optique de notre meilleur avenir – Mise en œuvre de l'apprentissage des jeunes enfants en Ontario*, Toronto (Ontario), gouvernement de l'Ontario, 2009.

⁵ P. Moss et J. Bennett, *Toward A New Pedagogical Meeting Place/ Bringing Early Childhood Into the Education System*. Document d'information pour un Nuffield Educational Seminar, 26 septembre 2006. Accessible à : www.child_carecanada.org/res/issues/blending.htm

l'éducation :

- L'éducation est axée avant tout sur les enfants.
- Les théories contemporaines sur l'éducation reconnaissent que les enfants sont des apprenants dès leur naissance et insistent sur l'importance de l'apprentissage permanent.
- Contrairement aux services fondés sur l'aide sociale, l'éducation offre un accès universel et une infrastructure solide (financement, soutien à la formation, programmes scolaires, collecte de données, évaluation et recherche).
- Le système d'éducation est reconnu et financé par le secteur public.

Facteurs qui entravent la prestation de services intégrée

Obstacles structurels : Processus décisionnel descendant et absence de direction de même que conflits nés de la multiplication des initiatives et des trop nombreux acteurs aux idéologies professionnelles et aux cultures ministérielles ou organisationnelles différentes.

Combinaison des programmes universels et des programmes ciblés : La maternelle est offerte sans frais directs pour les parents. Les programmes sanitaires et de soutien à la famille, quand on en dispense, sont également offerts gratuitement ou à peu de frais à tous les enfants d'âge préscolaire accompagnés de leurs parents. Par contre, peu de familles arrivent à obtenir ou à s'offrir des services de garde. Cette structure de financement fragmentée isole les participants et empêche les centres d'offrir une gamme de services flexible et complète.

Communication : Une mauvaise communication entraîne un manque de clarté à propos des rôles et des responsabilités.

Ressources : L'absence de budgets communs complique l'affectation des ressources. L'insécurité financière est une entrave éventuelle au succès.

Personnel : Manque d'engagement, de soutien et de leadership de la part des gestionnaires; réorganisation constante; roulement fréquent du personnel et pénurie d'employés qualifiés. La disparité qu'on observe dans la rémunération et les conditions de travail de professionnels aux compétences et aux responsabilités similaires, les contrats de travail et les règlements professionnels peuvent limiter la flexibilité.

Répercussions de la recherche sur les pratiques et les politiques

Si les conclusions des expériences menées ailleurs aideront à éclairer le développement de centres intégrés de la petite enfance au Canada atlantique, il importera cependant de rester ouverts aux leçons nouvelles et de poser de nouvelles hypothèses à mesure qu'on documentera et qu'on analysera les expériences locales.

Compréhension commune : Les familles et les collectivités devraient participer à la planification et à la gouvernance. Les programmes intégrés doivent impérativement être sensibles aux priorités et aux besoins divers des familles et des collectivités et y répondre. On devrait incorporer une approche philosophique partagée et des principes communs sur le travail intégré dans tous les documents relatifs aux politiques et aux pratiques associées au programme et les communiquer à l'ensemble du personnel et à toutes les familles. Il faut partager l'information efficacement, à l'interne comme avec les services externes pertinents. On devrait normaliser les processus d'aiguillage et rester en contact avec les familles.

Partage des pratiques : Le personnel et les familles devraient s'entendre sur les buts et les résultats poursuivis et le personnel devrait les garder à l'esprit quand il conçoit et applique les programmes. Les centres intégrés de la petite enfance devraient s'efforcer d'offrir l'éventail de services dont les familles ont besoin à mesure que leurs enfants grandissent et assurer des transitions sans heurts aux phases suivantes. Un processus d'inscription simple, intégrateur et non stigmatisant devrait permettre d'offrir les services de base à toutes les familles et à tous les enfants, de déterminer les services spécialisés éventuellement requis et de mettre les familles en lien avec des services sociaux externes, au besoin.

Engagement envers la qualité : Il est essentiel que les gestionnaires, le personnel et les familles partagent une même compréhension de la qualité, adoptent des normes communes et prennent part à un processus d'évaluation et d'amélioration continu. Le personnel et les familles devraient surveiller ensemble les progrès et le bien-être des enfants.

Dirigeants : Il faut absolument que les dirigeants soient bien formés et appuyés, efficaces dans leurs rôles, inspirants et solidaires à l'égard du personnel et capables de transgresser les clivages traditionnels. Étant donné le rôle clé du leadership dans l'intégration efficace des services, on devrait explorer des manières d'identifier, de former et de soutenir les dirigeants.

Personnel : Le passage à une prestation de services intégrée va modifier la façon dont les professionnels en petite enfance collaborent entre eux et organisent leur pratique. Dans la mesure du possible, les employés devraient se porter volontaires pour participer à des programmes intégrés. Les procédures de recrutement devraient refléter l'environnement intégré, ses attentes et ses responsabilités. Le personnel devrait recevoir une initiation adéquate pour se familiariser avec l'équipe des services intégrés de même qu'un soutien continu. Les décideurs, les organismes de réglementation et les établissements de formation doivent examiner et adapter leurs programmes, leurs politiques et leurs pratiques pour répondre aux besoins des professionnels en petite enfance qui travaillent en milieu intégré.

Appui soutenu : Le succès des pratiques intégrées est difficile à atteindre et à maintenir sans un appui et un investissement soutenus. La bonne intégration des services à la petite enfance résulte de politiques et de pratiques intégrées à tous les paliers : le gouvernement dans son ensemble, la région, les fournisseurs de services et l'équipe. On doit offrir du soutien, tant en phase d'établissement que constamment par la suite; pour ce faire, on peut former une unité de soutien spécialisée en intégration des services ou recourir à des services spécialisés en conseil, en formation et autres formes de soutien.

On ne reconnaît pas un modèle de pratique exemplaire unique : Bien des initiatives d'intégration tiennent avant tout à situer les services à l'enfance et à la famille en un même lieu. Ce n'est pas la seule option. Dans certaines situations (p. ex. : en région rurale ou éloignée), un carrefour de services à l'enfance et à la famille doté d'emplacements satellites ou de programmes itinérants à l'intention des familles répondrait peut-être mieux aux besoins.

Vision : On doit élaborer une vision claire de l'intégration des services et la promouvoir auprès du gouvernement dans son ensemble, des fournisseurs de services et du personnel.

Recherche et évaluation : Les facteurs qui favorisent l'intégration efficace des services et ceux qui l'entravent sont bien documentés et devraient éclairer la planification et l'élaboration des politiques dans l'avenir. Le partage des meilleures pratiques, des recherches constantes et la communication transparente de rapports sur les résultats mesurables soutiennent l'amélioration continue.

Préparation au changement : Au bout du compte, l'adoption à part entière des modèles de prestation de services intégrée va nécessiter un nouvel encadrement législatif et réglementaire, une fusion d'organismes ainsi qu'une modification des ententes de financement, des descriptions de poste et des pratiques en recrutement et en formation.

IV. La méthodologie de recherche

Les centres de la petite enfance à l'étude sont en train de démontrer comment l'intégration des programmes fonctionne en tant que modèle de prestation efficace des services à la petite enfance. Un processus de recherche et d'évaluation solide, dirigé par le Groupe de recherche en santé et en éducation de l'Université du Nouveau-Brunswick, est appliqué aux sites pour documenter les leçons apprises. Des chercheurs de l'Université de Moncton ajoutent leur expertise. L'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et le Holland College participent au partenariat *Smart Start*. Le comité consultatif sur l'évaluation des sites de démonstration de centres de développement de la petite enfance tient des réunions semestrielles avec l'équipe de recherche pour recevoir des rapports d'étape et fournir de la rétroaction.

Formée de six membres, l'équipe du Groupe de recherche en santé et en éducation est responsable de la collecte des données et de la production des rapports. Elle se renseigne à de nombreuses sources pour se faire un portrait du processus d'intégration en cours à chaque site. En plus de leurs propres observations, les chercheurs examinent les documents relatifs aux politiques et aux finances, suivent l'utilisation des

programmes et réalisent des sondages ainsi que des entrevues individuelles et en groupe avec les décideurs, les administrateurs, les fournisseurs de services, les parents et le personnel. Pour veiller à ce que la recherche éclaire la pratique, les membres de l'équipe fournissent une rétroaction régulière aux partenaires sur les sites. Les communications sont entretenues à la faveur de visites mensuelles sur les sites, entrecoupées de contacts par téléphone et par courriel. On communique dans la langue préférée par les sites. Tous les aspects de la recherche obéissent aux conditions de l'*Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains*, lequel exige le consentement éclairé de tous les participants.

Pour comprendre et documenter l'impact de l'intégration des services sur les enfants, les familles et les collectivités, la recherche pose deux questions : Comment l'intégration fonctionne-t-elle à chaque site? Pourquoi fonctionne-t-elle?

Les indicateurs de changement mis au point pour l'initiative *First Duty* de Toronto constituent un premier outil d'évaluation. Il s'agit d'un instrument de contrôle, de planification et d'évaluation tout en un. On l'a adapté aux programmes francophones et aux contextes réglementaires et culturels dans lesquels les sites fonctionnent. Il permet aux sites de suivre leurs progrès et de se fixer des objectifs le long d'un continuum allant de la coexistence (programmes travaillant en parallèle avec peu ou pas de contacts entre eux) à l'intégration (programmes planifiés et dispensés conjointement), en répondant à des questions regroupées sous cinq thèmes :

- *Gestion locale* : Comment les sites sont-ils gérés? Comment les partenaires établissent-ils les priorités, prennent-ils les décisions relatives aux ressources et au financement et fournissent-ils du leadership au personnel?
- *Processus d'accès et d'accueil* : Y a-t-il un processus d'accueil commun, un accès facilité à des services externes de même qu'un système intégré de collecte et de partage des renseignements?
- *Milieu d'apprentissage précoce* : Y a-t-il une approche commune aux programmes? Partage-t-on l'espace et les ressources?

- *Équipe d'encadrement en éducation de la petite enfance* : Offre-t-on des occasions de perfectionnement professionnel en commun? Réserve-t-on des périodes au partage des expériences et des apprentissages? Les employés planifient-ils et réalisent-ils les activités en commun? Comment?
- *Participation des parents et de la collectivité* : Comment appuie-t-on la compétence parentale? Comment les parents participent-ils au programme, aux activités de leurs enfants et au processus décisionnel? Comment le site rejoint-il les parents et la collectivité? Quelle est la réputation du site dans la collectivité?

(Encadré) [Traduction] L'engagement envers l'apprentissage permanent et la réussite doit commencer durant les années préscolaires. Les capacités observées au moment de l'entrée à l'école découlent des expériences accumulées à la maison et à l'extérieur à partir de la naissance. Tout comme les taux de mortalité infantile et de faible poids à la naissance reflètent le soutien et les ressources accessibles aux femmes enceintes, le rendement des enfants en première année constitue une mesure des chances de développement offertes dans une collectivité.

Finn-Stevenson et Ziegler⁶

L'information recueillie au moyen de deux autres outils déjà en usage complétera le tableau pour déterminer l'influence des centres intégrés de la petite enfance sur chaque collectivité.

L'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE) se présente sous la forme d'une liste de contrôle, que les enseignants en maternelle utilisent pour évaluer le développement des enfants en fonction des cinq éléments suivants : santé physique et bien-être;

⁶ M. Finn-Stevenson et E. Ziegler, *Schools of the 21st Century: Linking Child Care and Education.*, Boulder (Colorado), Perseus Books, 1999.

habiletés sociales; maturité affective; acquisition du langage et développement cognitif; aptitude à communiquer. L'IMDPE mesure la maturité scolaire des enfants en évaluant le soutien au développement qu'ils ont reçu à la maison et à l'extérieur avant leur entrée en maternelle. Les résultats sont regroupés géographiquement pour obtenir un instantané du rendement des enfants suivant les conditions socioéconomiques dans lesquelles ils vivent et la mesure dans laquelle ils ont pu participer pleinement aux activités des centres de la petite enfance. On a déjà recueilli l'information de l'IMDPE pour les collectivités à l'étude et on le fera à nouveau au terme des trois années du projet pilote.

L'Évaluation de la petite enfance – Appréciation directe (ÉPE-AD) aide les éducateurs à évaluer les habiletés des enfants au moment de leur inscription en maternelle. L'instrument aide aussi les enseignants à adapter leur programme aux besoins individuels des enfants. On peut également regrouper les données recueillies à l'aide de l'ÉPE-AD au niveau de l'école ou du district. En combinant les résultats de l'IMDPE et de l'ÉPE-AD, on pourra mesurer les changements survenus au cours des trois années, permettre aux chercheurs d'analyser l'influence des programmes intégrés sur les enfants, leurs familles et leurs collectivités et établir des comparaisons entre les collectivités dotées de centres intégrés de la petite enfance et les autres.

Le plan de recherche accorde une attention particulière aux résultats potentiels :

- Les familles sont-elles plus nombreuses à pouvoir utiliser des services intégrés, et ce, d'une manière qui répond à leurs besoins? Les familles qui utilisent les services sont-elles représentatives de la collectivité? Les enfants, les parents, les intervenants et le personnel sont-ils satisfaits des résultats?
- Quels sont les changements à s'être produits dans le fonctionnement des enfants et des familles (p. ex. : santé physique et bien-être; habiletés sociales; intérêt pour les activités liées à la lecture, à l'écriture et au calcul; aptitude à communiquer; interaction parent-enfant; compétence parentale)?
- La qualité des programmes s'est-elle améliorée?

Les sites éclairent également les politiques gouvernementales en apportant des réponses à d'autres questions essentielles :

- Quelles sont les ressources et les approches à avoir soutenu l'intégration?

- Quels sont les facteurs à avoir entravé l'intégration des services à la petite enfance en milieu scolaire? Comment ont-ils nui à la prestation des services? Comment s'y est-on attaqué ou comment pourrait-on s'y attaquer?
- Quels étaient les frais de fonctionnement et le soutien financier associés à chaque site? Comment ces facteurs influencent-ils l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de même que la prestation des services? Comment les partenaires mettent-ils leurs ressources (matérielles et financières) en commun pour assurer la pérennité du site? Quelles sont les ressources nécessaires à la viabilité financière à long terme des centres intégrés de la petite enfance?
- Quels développements spécifiques devrait-on envisager pour améliorer l'efficacité des services à la petite enfance au Nouveau-Brunswick et à l'Î.-P.-É.? Quelles leçons d'autres collectivités peuvent-elles retenir de l'expérience?
- Comment les ministères collaborent-ils entre eux pour soutenir les centres intégrés de la petite enfance?
- Comment l'intégration des services à la petite enfance en milieu scolaire cadre-t-elle avec la stratégie provinciale de prestation de services intégrée?

Le tableau suivant réunit les objets de recherche, les modes de collecte de l'information et les délais d'exécution.

Collecte d'éléments probants

Objet de recherche : Mise en œuvre	Instrument de recherche	Délai d'exécution
Comment les politiques gouvernementales éclairent un modèle de services intégrés à la petite enfance relié étroitement aux écoles.	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents relatifs aux politiques gouvernementales et entrevues les informateurs clés (décideurs) • Notes sur les observations faites lors des visites sur les sites • Entrevues avec les informateurs clés (tous intervenants confondus) • Groupes de discussion 	<ul style="list-style-type: none"> • En permanence • Visites mensuelles, courriels hebdomadaires et contacts téléphoniques aux deux semaines • Deux fois par année (en janvier et en juin) • Une fois par année
Comment et pourquoi les indicateurs de changement progressent le long d'un continuum allant de la coexistence à l'intégration, en passant par la coordination, dans cinq catégories : <ul style="list-style-type: none"> • milieu d'apprentissage précoce; • équipe d'encadrement en éducation de la petite enfance et fournisseurs de services; • leadership et structure de gestion; • processus d'accès et d'accueil; • occasions d'engagement et de participation aux activités pour les parents et la collectivité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de changement • Document sur les indicateurs de changement adaptés aux sites francophones • Document en français sur l'application des indicateurs de changement 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussion animée avec les conseils de gestion des deux sites anglophones (janvier-février 2010) • Discussion animée avec les deux sites de démonstration francophones (Moncton et Robertville) de même qu'avec la MWMFF en janvier 2010 • Discussion animée avec les conseils de gestion des deux sites anglophones (février 2010) • Revue annuelle de l'instrument avec les conseils de gestion pour documenter le processus de changement
Dans quelle mesure le processus de prestation est efficace et efficient aux quatre sites de démonstration — admissibilité, demande d'admission et révision des décisions, planification, animation et mécanismes de financement.	<ul style="list-style-type: none"> • Notes sur les observations faites lors des visites sur les sites • Examen des documents relatifs aux politiques des sites • Entrevues avec les informateurs clés (groupes de discussion) • Suivi administratif de l'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les mois • En permanence • Deux fois par année (en janvier et en juin) • Tous les trois mois
La mise en commun des dépenses et des ressources (matérielles et financières) qui s'imposerait pour la viabilité financière à long terme des sites de démonstration.	<p>Suivi financier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Établissement (budget et dons en nature) • Suivi trimestriel des dons en nature et des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi et analyse tous les trois mois
Comprendre et documenter l'impact sur les enfants, les familles et les collectivités.	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi administratif de l'utilisation • Données de l'ÉPE • Sondages auprès des parents et de la collectivité • Entrevues avec les informateurs clés • Formulaire de rétroaction des parents et des participants • IMDPE 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les mois • Une fois par année • Une fois par année • Deux fois par année • Suivant des activités aux sites • Au début et à la fin de la période de trois ans

Références

- ALLEN, N.E., P. G. FOSTER-FISHMAN et D. A. SALEM. 2002, « Interagency teams: A vehicle for service delivery reform », *Journal of Community Psychology*, vol. 30, n° 5, p. 475-497.
- ANDERSON, R., B. F. CRABTREE, D. J. STEELE et R. R. MCDANIEL. 2005, « Case study research: The view from complexity science », *Qualitative Health Research*, vol. 15, n° 5, p. 669-685.
- ATKINSON, M., P. DOHERTY et K. KINDER. 2005, « Multi-agency working: models, challenges and key factors for success », *Journal of Early Childhood Research*, vol. 3, n° 1, p. 7-17.
- BAXTER, S et S. JACK. 2008, « Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers », *The Qualitative Report*, vol. 13, n° 4 (consulté le 10 janvier 2010), p. 544-559. http://www.nova.edu/ssw/QR/QR_13-4/baxter.pdf
- BENNETT, J. 2008, « Les systèmes éducatifs et de garde de la petite enfance dans les pays de l'OCDE : une question de tradition et de gouvernance » dans R.E. Tremblay, R.G. Barr, R.deV. Peters et M. Boivin (éd.), *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* (en ligne), Montréal (Québec), Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, p. 1-5. <http://www.child-encyclopedia.com/documents/BennettANGxp.pdf>
- CENTRE FOR COMMUNITY CHILD HEALTH. 2008, *Evaluation of Victorian Children's Centres: Literature review*, Melbourne (Victoria), Office for Children and Early Childhood Development, Department of Education and Early Childhood.
- CHOI, S.H. 2003, « Coordination intersectorielle de la Petite Enfance : les leçons à en tirer ». *Note de l'UNESCO sur la Politique de la Petite Enfance*, n° 9, Paris, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137394f.pdf>
- CORTER, C., J. BERTRAND, J. PELLETIER, T. GRIFFIN, D. MCKAY, S. PATEL et P. IOANNONE. 2006, *Evidence-based Understanding of Integrated Foundations for Early Childhood*, rapport sommaire sur la phase 1 de l'initiative First Duty de Toronto, Toronto (Ontario), Toronto First Duty. http://www.toronto.ca/firstduty/TFD_Summary_Report_June06.pdf
- DEPARTMENT FOR CHILDREN, SCHOOLS AND FAMILIES. 2007, *Effective integrated working: Finding of the Concept of Operations study*, Londres, Department for Children, Schools and Families.

DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET. 2008, *Families in Australia: 2008*, Canberra (ACT), Department of the Prime Minister and Cabinet. <http://www.pmc.gov.au/publications/families/#viewing>

DE VAUS, D. 2004, *Diversity and change in Australian families: Statistical profiles*, Melbourne (Victoria), Australian Institute of Family Studies.

DONMOYER, R. 1990, « Generalizability and the single case study » dans E. W. Eisner et A. Peshkin (éd.), *Qualitative inquiry in education: The continuing debate*, New York, Teachers College Press, p.175-200.

DUBÉ, L. et G. [Paré](#). 2003. « Rigor in Information Systems Positivist Case Research: Current Practices », *MIS Quarterly* 27, n° 4.

DUNST, C.J. et M. B. Bruder. 2002, « Valued outcomes of service coordination, early intervention, and natural environments », *Exceptional Children*, vol. 68, n° 3, p. 361-375.

ECKSTEIN, H. 2002, « Case study and theory in political science » dans R. Gomm, M. Hammersley et P. Foster (éd.), *Case study method: Key issues, key texts*, Londres, Sage, p. 119-163.

FINN-STEVENSON, M. et E. ZIEGLER. 1999, *Schools of the 21st Century: Linking Child Care and Education Boulder*, Colorado, Perseus Books.

GOMM, R., M. Hammersley et P. Foster. 2002, « Case study and generalization » dans R. Gomm, M. Hammersley et P. Foster (éd.), *Case study method: Key issues, key texts*, Londres, Sage, p. 98-116.

HARBIN, G.L., R. M. MCWILLIAM, et J. J. GALLAGHER. 2000, « Services for young children with disabilities and their families » dans J.P. Shonkoff et S.J. Meisels (éd.), *Handbook of Early Childhood Intervention*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press.

JOHNSON, L.J., D. ZORN, B. K. Y. TAM, M. LAMONTAGNE ET S. A. JOHNSON. 2003, « Stakeholders' views of factors that impact successful interagency collaboration », *Exceptional Children*, vol. 69, n° 2, p. 195-209.

HARBIN, G.L. et T. WEST. 1998, *Early intervention service delivery models and their impact on families*, Chapel Hill (NC), Early Childhood Research Institute on Service Utilization, Frank Porter Graham Child Development Center, University of North Carolina.

LINCOLN, Y. et E. GUBA. 2002, « The only generalization is: There is no generalization » dans R. Gomm, M. Hammersley et P. Foster (éd.), *Case study method*, Londres, Sage, p. 27-44.

MCGREGOR, A., A. GLASS, K. HIGGINS, L. MACDOUGALL ET V. SUTHERLAND. 2003, *Developing people – regenerating place:*

- Achieving greater integration for local area regeneration*, York (UK), The Policy Press / The Rowntree Foundation.
- MERRIAM, S. B. 1988, *Case study research in education: A qualitative approach*, San Francisco, Jossey Bass.
- MOORE, T.G. 2007, « Building integrated early childhood and family support services: An outcomes-based approach », présentation en plénière à la Marymead Early Childhood Conference – *What Works for Children: Bridging the Gaps* –, Canberra, 29-30 août.
- MOORE, T.G. 2008, *Supporting young children and their families: Why we need to rethink services and policies*, CCCH Working Paper n° 1 (révisé en novembre 2008), Parkville (Victoria), Centre for Community Child Health, The Royal Children's Hospital.
http://www.rch.org.au/emplibrary/ccch/Need_for_change_working_paper.pdf .
- NATIONAL AUDIT OFFICE. 2006, *Sure Start Children's Centres: Report to Parliament*, Londres, National Audit Office.
<http://www.nao.org.uk/pn/06-07/0607104.htm> 2627.
- NATIONAL EVALUATION OF SURE START (NESS). 2008, *The Impact of Sure Start Local Programmes on Three Year Olds and Their Families*, rapport de recherche NESS/2008/FR/027, Londres, Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck, University of London. <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/activities/impact/41.pdf>
- PASCAL, Charles E. 2009, *Dans l'optique de notre meilleur avenir : mise en œuvre de l'apprentissage des jeunes enfants en Ontario*, Toronto (Ontario), gouvernement de l'Ontario.
- PERCY-SMITH, J. 2006, « What works in strategic partnerships for children: A research review », *Children & Society*, vol. 20, n° 4, p. 313-323.
- RICHARDSON, S. et M. PRIOR (éd.). 2005, *No Time to Lose: The Wellbeing of Australia's Children*, Melbourne (Victoria), Melbourne University Press.
- ROBSON, S. 2006, « Parent perspectives on services and relationships in two English early years centres », *Early Child Development and Care*, vol. 176, n° 5, p. 443-460.
- SIRAJ-BLATCHFORD, I. et J. SIRAJ-BLATCHFORD. 2009, *Improving development outcomes for children through effective practice in integrating early years services*, Londres, The Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services (C4EO).
http://www.c4eo.org.uk/themes/earlyyears/effectivepractice/files/c4eo_effective_practice_kr_1.pdf

- SLOPER, P. 2004, « Facilitators and barriers for co-ordinated multi-agency services », *Child: Care, Health and Development*, vol. 30, n° 6, p. 571-580.
- STAKE, R. E. 1995, *The art of case study research*, Thousand Oaks (CA), Sage.
- STANLEY, F., M. PRIOR ET S. RICHARDSON. 2005, *Children of the Lucky Country?*, South Yarra (Victoria), Macmillan Australia.
- STATE SERVICES AUTHORITY. 2007, *Victorian approaches to joined up government: an overview*, Melbourne (Victoria), State Service Authority. [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/joined_up_government/\\$File/joined_up_government.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/joined_up_government/$File/joined_up_government.pdf)
- TORONTO FIRST DUTY. 2008, *Informing full day learning: Lessons from the TFD research at the Bruce/WoodGreen Early Learning Centre*, document sur l'apprentissage à temps plein présenté au conseiller spécial en apprentissage préscolaire, Toronto (Ontario), Toronto First Duty. http://www.toronto.ca/firstduty/tfd_submission_to_ela.pdf
- VALENTINE, K., I. KATZ et M. GRIFFITHS. 2007, *Early Childhood Services: Models of Integration and Collaboration*, Perth (Australie-Occidentale), Australian Research Alliance for Children and Youth.
- VANWYNSBERGHE, R., et S. KHAN. 2007, « Redefining case study », *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 6, n° 2, article 6 (consulté le 10 janvier 2010). http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/6_2/vanwynsberghe.htm
- YIN, R. K. 2003, *Case study research: Design and methods*, 3^e éd., Thousand Oaks (CA), Sage.
- YOUNG, A., B. TEMPLE, L. DAVIES, G. PARKINSON, J. BOLTON, W. MILBORROW, G. HUTCHESON et A. DAVIS. 2006, *Early Support: An Evaluation of Phase 3 of Early Support*, DFES Research Brief No. RB798, Londres, Department for Education and Skills. <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RB798.pdf>
19. http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/6D85ED39529E7846D4B9D13604409DB3.pdf