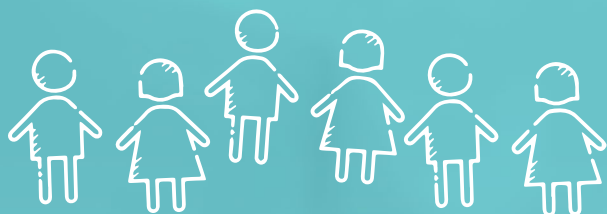


Collectif
petite
enfance



Investir en petite enfance, c'est agir pour l'avenir

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU MINISTRE DES FINANCES DU QUÉBEC,
MONSIEUR ERIC GIRARD, DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS
PRÉBUDGÉTAIRES 2023-2024

Le 14 février 2023

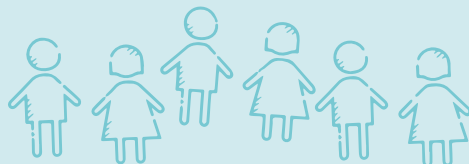
À propos du Collectif petite enfance

Le Collectif petite enfance regroupe 25 organisations qui rallient des milliers de personnes œuvrant pour la petite enfance et partageant toutes un objectif commun : **faire de la petite enfance une priorité au Québec.**

Il se positionne comme porte-voix des tout-petits du Québec et vise la mise en place des conditions de succès assurant leur développement, leur bien-être et leur avenir, du début de la grossesse jusqu'à l'âge de 5 ans.

Les membres du Collectif petite enfance

- ACCÉSSS (Observatoire Famille immigration)
- Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté
- Association d'éducation préscolaire du Québec
- Association des bibliothèques publiques du Québec
- Association des haltes-garderies communautaires du Québec
- Association québécoise des centres de la petite enfance
- Association pour la santé publique du Québec
- Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
- Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance
- Dispensaire diététique de Montréal
- Espace MUNI
- Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
- Fondation Lucie et André Chagnon (Naître et grandir / Observatoire des tout-petits)
- Fondation Marie-Vincent
- Fondation Olo
- Instances régionales de concertation en petite enfance
- La Maison Bleue
- Ordre des optométristes du Québec
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
- Regroupement pour la Valorisation de la Paternité
- Réseau communautaire de santé et de services sociaux (CHSSN)
- Réseau des Centres de ressources périnatales du Québec
- Réseau pour un Québec Famille
- Réseau québécois pour la réussite éducative



Collectif petite enfance

Responsable : Elise Bonneville, direction du Collectif petite enfance

Rédaction : Geoffroy Boucher, économiste et consultant en politiques publiques

© Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle par quelque procédé que ce soit, est interdite sans autorisation écrite au préalable au Collectif petite enfance.

Note – Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement pour alléger le texte.

Table des matières

A. Sommaire exécutif	1
B. Introduction	4
C. Pourquoi investir en petite enfance?	5
D. Portrait de la situation	11
E. Recommandations	18
F. Conclusion	24

A. Sommaire exécutif

Le Québec est appelé à faire face à de nombreux défis d'ordre économique et social au cours des prochaines décennies. Parmi ceux-ci, le vieillissement de la population et la rareté de la main-d'œuvre nécessiteront, du gouvernement du Québec, des interventions ciblées là où les rendements sur investissement sont les plus grands.

Heureusement, un fort consensus a émergé au fil des dernières années quant aux rendements élevés des interventions préventives en petite enfance et à leurs retombées positives pour l'ensemble de la société. Investir dans les services préventifs au moment où le cerveau est en plein développement permet d'accroître significativement le capital humain des enfants et de lutter efficacement contre une multitude de problématiques telles que le décrochage scolaire et la pauvreté. Il s'agit d'une occasion unique pour doter le Québec d'outils puissants permettant de naviguer à travers les défis des prochaines décennies et bâtir une société plus prospère.

Le Collectif petite enfance estime donc que la périnatalité et la petite enfance doivent être hissées au sommet des priorités de l'après-pandémie. Pour ce faire, il émet 12 recommandations à l'intention du Gouvernement du Québec. Celles-ci s'orchestrent autour des 4 priorités retenues par ses organisations membres.

Priorité 1 — Agir ensemble

- > Mettre en place et soutenir un groupe de travail intersectoriel réunissant des représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation, de la Famille, et de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire ainsi que les partenaires clés de la société civile afin d'assurer l'efficacité du continuum de services préventifs à l'intention des tout-petits et de leur famille.
- > Que ce groupe de travail mette en place des cadres collaboratifs officiels entre le réseau de la santé et des services sociaux, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, le réseau scolaire, les municipalités et les partenaires clés de la société civile.
- > Que ce groupe de travail, sous le leadership du ministère de la Famille, mette en place une vaste consultation visant à doter le Québec d'une nouvelle politique familiale.



Le Collectif petite enfance, qui compte sur un réseau de 25 organisations membres œuvrant en périnatalité, en petite enfance et en soutien aux familles, constituerait un partenaire clé pour l'élaboration de ces consultations.

Priorité 2 — Agir tôt

- > Dans le cadre d'un processus transparent et participatif, que ce même groupe de travail conduise des travaux visant à doter le Québec d'une nouvelle politique de périnatalité.
- > Par le biais de cadres collaboratifs officiels, assurer un arrimage entre le programme Agir tôt du ministère de la Santé et des Services sociaux et les compétences reconnues des acteurs non étatiques œuvrant sur le terrain.
- > Mettre en œuvre une stratégie nationale visant à joindre les familles vulnérables et investir les ressources nécessaires pour accroître la proportion d'enfants issus de milieux défavorisés qui fréquentent le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance.
- > Accompagner – en investissant les ressources appropriées – l'ensemble des services de garde éducatifs à l'enfance dans le rehaussement de la qualité éducative.
- > Mettre en valeur et faciliter l'accès aux données administratives et multisectorielles du Québec – à l'instar du modèle de données en continu *Population Data BC* – afin de mieux guider les interventions en petite enfance et d'en mesurer pleinement les résultats.



Le Collectif petite enfance et ses membres sont bien positionnés pour capter les préoccupations des familles et traduire leurs réalités multiples.

Priorité 3 — Des conditions de vie adéquates

- > Faire des conditions de vie adéquates pour les enfants de 0-5 ans et leur famille une priorité du prochain *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale*.

Priorité 4 — Des services de proximité

- > Harmoniser la géolocalisation et la cartographie des services de proximité offerts aux familles dans l'ensemble des réseaux œuvrant auprès de celles-ci afin de garantir une couverture adéquate des besoins.
- > Rehausser, puis prévoir l'indexation du financement à la mission accordé aux organismes communautaires œuvrant auprès des familles et aux centres de ressources périnatales afin de leur permettre de remplir adéquatement leur rôle de soutien et d'accompagnement des enfants et de leur famille.
- > Prévoir des sommes additionnelles dédiées au soutien de la concertation, de la coordination et de la mobilisation intersectorielle en petite enfance aux paliers local, régional et national.



Avec la mise en œuvre de ces recommandations, le Québec de demain sera en mesure d'offrir à chaque enfant la chance de développer son plein potentiel – un legs important qui profitera à l'ensemble de la société.

B. Introduction

En 2022, le Québec comptait 509 188 enfants âgés de 0 à 5 ans¹. Dans une mer de quelque 580 millions d’habitants en Amérique du Nord, chacun de ces enfants constitue, pour le Québec, une richesse inestimable. Ils sont les citoyens de demain – ceux qui feront vivre la culture québécoise en Amérique pour les décennies à venir.

Ces tout-petits ont malheureusement été fortement éprouvés par la pandémie de COVID-19. Heureusement, la question des incidences de cette pandémie sur le développement des tout-petits crée aujourd’hui l’effervescence dans le milieu de la recherche. Alors que les répercussions exactes de la COVID-19 sur le développement de nos enfants ne seront connues que dans quelques années, le temps de colliger et d’analyser les données pertinentes, on peut d’ores et déjà établir que des interventions seront nécessaires pour pallier les perturbations qu’ils ont vécues.

Une forte proportion de Québécois sont d’ailleurs d’avis que les investissements devront être au rendez-vous pour favoriser le bien-être et le développement des enfants âgés de 0 à 5 ans. En effet, selon un coup de sonde réalisé par Léger, 87 % des Québécois considèrent qu’il est important que le Gouvernement du Québec investisse davantage pour soutenir le développement des enfants âgés de 0 à 5 ans². Les citoyens souhaitent également qu’une attention particulière soit accordée aux familles en situation de vulnérabilité, qui sont celles qui ont été le plus fragilisées durant la pandémie.

C’est dans ce contexte que le Collectif petite enfance dépose son tout premier mémoire prébudgétaire. Dans les pages qui vont suivre, le Collectif petite enfance et ses organisations membres souhaitent convaincre le Gouvernement du Québec de faire preuve de leadership, d’audace et de vision en hissant la petite enfance au sommet des priorités de l’après-pandémie au Québec.

1 Institut de la statistique du Québec (2023), *Estimations de la population des régions administratives selon l’âge et le sexe*.

2 Sondage réalisé du 4 au 19 août 2022 par Léger auprès de 2 541 Québécois, pour le compte de l’Observatoire des tout-petits.

C. Pourquoi investir en petite enfance?

L'accroissement de la richesse nationale et de la compétitivité passe impérativement par une croissance du capital humain des jeunes vivant au Québec.

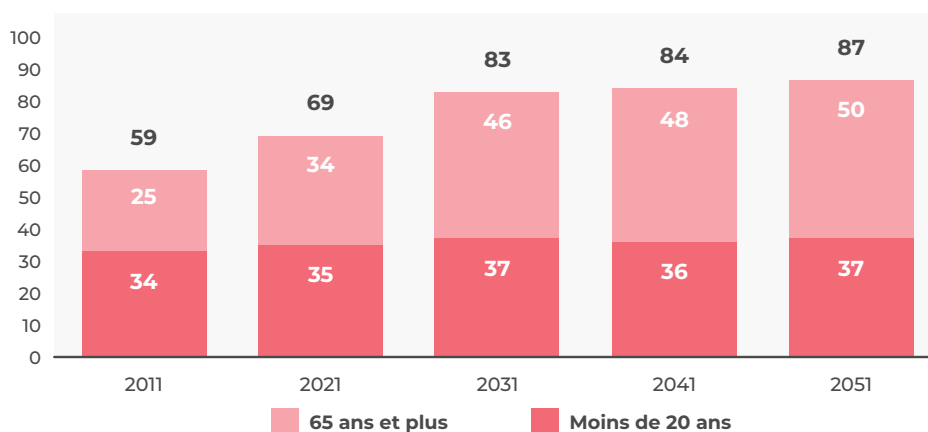
Alors qu'une pénurie de main-d'œuvre frappe présentement plusieurs secteurs de l'économie québécoise, le vieillissement de la population continuera de faire croître la pression sur le marché du travail québécois au cours des prochaines décennies. Selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec, le rapport de dépendance démographique³ – soit le nombre combiné d'enfants et de personnes âgées par rapport à la population en âge de travailler – passera de 69 sur 100 en 2021 à 87 sur 100 dès 2051 (voir Figure 1)⁴.

Pendant que le Québec évolue vers une économie fondée sur les connaissances, sa performance économique est appelée à dépendre de plus en plus du savoir, de l'éducation et du capital humain accumulé par ses travailleurs⁵.

Dans ce contexte, le Québec se doit de développer le plein potentiel de sa jeunesse et, pour y parvenir, doit cibler ses interventions là où le rendement sur investissement est le plus grand : en petite enfance.

Figure 1 – Rapport de dépendance démographique, 2011-2051

Nombre de personnes de moins de 20 ans et de 65 ans et plus, pour 100 personnes de 20 à 64 ans



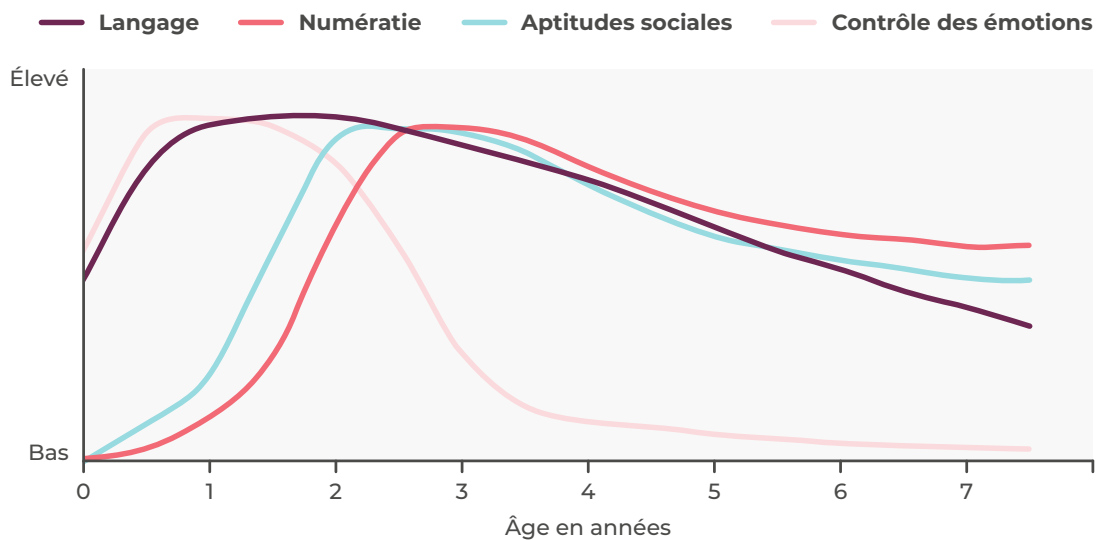
Source: Institut de la statistique du Québec (2022), « Perspectives démographiques du Québec ».

- 3 Le rapport de dépendance démographique est un ratio utilisé par plusieurs organisations, dont l'OCDE pour mesurer le rapport entre le nombre d'individus qui dépendent des autres pour leur revenu économique – jeunes et personnes âgées – et le nombre d'individus en âge de produire des richesses.
- 4 Institut de la statistique du Québec, Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et des régions, 2021-2066.
- 5 À ce titre, la Fondation pour l'alphabétisation note que 46 % de la population québécoise n'atteindrait pas le niveau 3 des compétences en littératie en 2022.

Un moment d'effervescence inouï dans le développement humain

Un vaste corpus de littérature scientifique démontre que la petite enfance constitue un moment particulièrement propice pour stimuler le développement des enfants, car leur potentiel d'apprentissage y est à son maximum. En effet, le cerveau est au plus fort de son développement durant les premières années de vie et est ainsi particulièrement sensible à l'environnement au sein duquel l'enfant évolue.

Figure 2 – Périodes sensibles du développement précoce du cerveau



Source: Council for Early childhood Development (2010), « The Science of Early Childhood development ».

Cette période offre donc une fenêtre d'opportunité unique pour prévenir des problèmes pouvant survenir plus tard dans la vie, comme le décrochage scolaire, la pauvreté, ou les inégalités sociales et de santé. Agir en prévention dès le début de la grossesse et durant la petite enfance permet ainsi d'avoir des résultats importants et durables auprès des enfants, en plus d'être particulièrement rentable pour la société.

Un consensus économique pour investir tôt

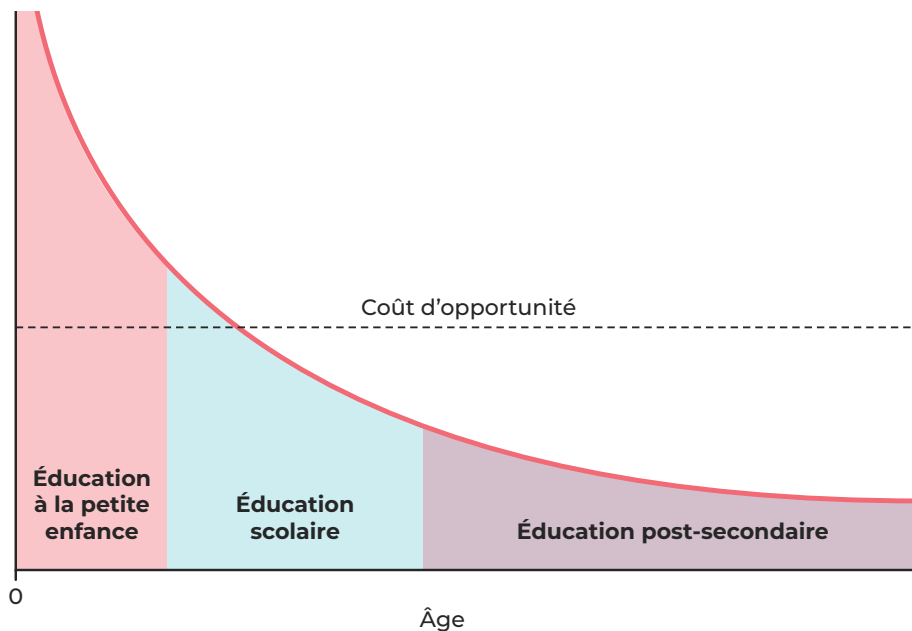
Un fort consensus a émergé en sciences économiques au cours de la dernière décennie, soit que le rendement des interventions en bas âge est généralement plus élevé que celui des interventions réalisées plus tard durant le parcours de vie⁶. En effet, tel qu'illustré par la *courbe de Heckman* le rendement sur investissement en capital humain décroît avec l'âge

⁶ Plusieurs revues de littérature scientifiques et méta-analyses soutiennent ce consensus, notamment Brunsek *et al.* (2020), Rao *et al.* (2017), Tanner, Candland, et Odden (2015).

(Figure 3). C'est pourquoi les programmes préventifs en bas âge sont parmi les interventions les plus bénéfiques à long terme.

Plusieurs études réputées en sciences économiques démontrent ainsi de manière rigoureuse l'importance d'agir tôt pour assurer le développement de l'enfant, tant sur le plan cognitif que sur le plan affectif, physique et social⁷. À l'échelle de la société, ces interventions contribuent à réduire les inégalités socioéconomiques, notamment parce qu'elles favorisent le bon développement des enfants les plus vulnérables.

Figure 3 — Taux de rendement de l'investissement en capital humain



Source: Heckman (2008), « The case for Investing in Disadvantaged Young Children »

Selon un rapport publié par le Conference Board du Canada, chaque dollar supplémentaire investi dans l'éducation à la petite enfance rapporte 6 \$ en bénéfices économiques⁸. Ces bénéfices découlent notamment d'une amélioration de la performance des élèves à l'âge scolaire; d'une augmentation de leurs revenus potentiels à l'âge adulte; d'une amélioration de l'égalité des chances en éducation, et d'une diminution du nombre de familles vivant sous le seuil de la pauvreté et du recours au filet social.

L'effet de tels investissements sur la santé est également bien documenté. La recherche indique en effet que les sociétés qui investissent dans la petite enfance et la famille sont

⁷ Voir notamment Cunha, Heckman, Lochner, et Masterov (2006), Heckman et Masterov (2007), et Heckman (2008).

⁸ Le Conference Board du Canada (2017), « Ready for Life: A Socio-Economic Analysis of Early Childhood Education and Care »

celles dont l'état de santé est le meilleur et dont les niveaux d'inégalités en matière de santé sont les plus faibles du monde⁹.

Un retour sur investissement encore plus élevé pour les enfants en milieu défavorisé

La littérature scientifique fait état de retombées encore plus probantes chez les enfants provenant de milieux défavorisés, autant au Québec¹⁰ qu'à l'international¹¹. En effet, tous les enfants bénéficient des interventions en petite enfance, mais les enfants issus de milieux défavorisés sont ceux qui détiennent les meilleures chances de bénéficier de ces interventions, car leurs aptitudes sont généralement moins développées et ont donc plus de possibilités de rattrapage.

Ces données appellent à des interventions suivant le principe d'universalisme proportionné, c'est-à-dire des interventions qui visent tous les enfants âgés de 0 à 5 ans auxquelles s'ajoute un soutien ciblé additionnel pour les populations très vulnérables.

Un formidable outil pour favoriser la mobilité sociale

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), investir dans la petite enfance est l'une des politiques les plus efficaces pour réduire les inégalités économiques et sociales¹². Des interventions de qualité, au moment opportun, sont l'occasion de corriger les retards ou les écarts avant qu'ils ne se traduisent plus tard en difficultés dans le développement personnel, social et scolaire.

Par leurs impacts sur les inégalités, les interventions en petite enfance pourraient également favoriser la mobilité sociale intergénérationnelle. En effet, plusieurs économistes ont noté une relation empirique positive entre les inégalités transversales de revenus et la persistance des revenus d'une génération à l'autre¹³. Investir en petite enfance constituerait donc un moyen efficace pour accroître cette mobilité intergénérationnelle.

9 Poissant (2016), « Analyse contextualisée sur le développement des enfants à la maternelle », Institut national de santé publique du Québec.

10 Geoffroy et al. (2010), « Closing the gap in academic readiness and achievement: the role of early childcare », *Journal of Child Psychology and Psychiatry*.

11 Organisation de coopération et de développement économiques (2020), « Investing in high-quality early childhood education and care ».

12 Organisation de coopération et de développement économiques (2020), « Early Childhood Education: Equity, Quality and Transitions – Report for the G20 Education Working Group ».

13 Corak (2013), « Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27 No. 3.

Les coûts de ne pas intervenir sont importants

Les coûts de ne pas intervenir auprès des tout-petits peuvent devenir fort importants à long terme. Retarder le moment des interventions augmente les coûts totaux que doit supporter la société soit par des interventions moins efficaces plus tard dans la vie, soit par les coûts associés à la perte de bien-être de ces personnes sur le plan de la santé physique et mentale, de la participation au marché du travail ou de la capacité à fonctionner en société.

Au Québec, plusieurs études ont démontré que la fréquentation d'un service de garde éducatif de qualité dès un jeune âge – particulièrement chez les garçons et les enfants issus de milieux défavorisés – stimule la performance tout au long du parcours scolaire, augmente la probabilité de terminer les études secondaires et réduit le risque de pauvreté à l'âge adulte^{14,15}. Dans ce contexte, négliger d'investir en petite enfance implique d'importantes conséquences sur la société.

En 2018, l'économiste Pierre Fortin estimait qu'une augmentation du taux de diplomation et de qualification dans un délai de 5 ans des jeunes Québécois pourrait engendrer des gains cumulés de près de 300 milliards de dollars sur 60 ans¹⁶. Pour parvenir à ce résultat, l'économiste s'appuyait sur l'écart entre le revenu moyen d'un individu ne disposant d'aucun diplôme et celui possédant un diplôme secondaire ou professionnel (voir Figure 4).

Figure 4 – Revenu d'emploi annuel moyen des travailleurs de 25 à 64 ans, selon le plus haut diplôme obtenu au Québec en 2016

PLUS HAUT DIPLÔME OBTENU	REVENU	GAIN
Aucun diplôme	37 600 \$	–
Secondaire ou professionnel	46 400 \$	+ 8 800 \$
Collégial ou technique	56 800 \$	+ 19 200 \$
Universitaire	78 800 \$	+ 41 200 \$

Source : Statistique Canada (2016), « Tableau 37-10-0152-01 Revenu d'emploi moyen, selon le groupe d'âge et le plus haut certificat, diplôme ou grade. »

14 Domond *et al.* (2020), « Child Care Attendance and Educational and Economic Outcome in Adulthood », *Pediatrics*.

15 Laurin *et al.* (2015), « Child Care Services, Socioeconomic Inequalities, and Academic Performance », *Pediatrics*.

16 Fortin (2018), « Un taux de diplomation de 85 % au secondaire, qu'ossa donnerait? »

Les calculs de Pierre Fortin mettent en lumière le potentiel économique de favoriser la réussite des jeunes par le biais d'interventions ciblées en petite enfance. Encore plus importants, ces calculs donnent une approximation des coûts de ne pas agir.

En bref, investir en petite enfance contribue à accroître le capital humain des Québécois et Québécoises en permettant à chaque enfant de développer son plein potentiel. Investir tôt, c'est doter le Québec d'outils indispensables pour naviguer à travers les défis des prochaines décennies, notamment ceux découlant du vieillissement de la population, et contribuer à bâtir une société plus prospère.

D. Portrait de la situation

Depuis la Révolution tranquille, le Québec a mis sur pied plusieurs politiques d'envergure pour soutenir les familles et les jeunes enfants. Grâce à ces politiques, le Québec est devenu, en l'espace de quelques décennies, premier de classe en Amérique du Nord, notamment en ce qui concerne l'employabilité des mères, la diminution de la pauvreté infantile et l'implication des pères dans l'éducation des jeunes.

Le dépôt du rapport « Un Québec fou de ses enfants » en 1991 et l'adoption de la toute première politique familiale en 1997 constituent quelques-uns des importants jalons qui ont contribué à faire de la petite enfance un incontournable du programme politique québécois.

Or, le Collectif petite enfance constate un recul de la priorisation de la petite enfance dans l'agenda public au fil de la dernière décennie. Le déploiement du programme Agir tôt du ministère de la Santé et des Services sociaux de même que les efforts gouvernementaux pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) témoignent certes d'une préoccupation gouvernementale pour la petite enfance, mais également d'un manque de ligne directrice dans les actions menées dans ce domaine.

Le Collectif petite enfance souligne qu'aucune nouvelle politique familiale n'a été déposée depuis 1997 et constate que la gouvernance de ce secteur est aujourd'hui morcelée entre différents ministères et différentes organisations, ce qui nuit à la concertation des efforts.

Une concertation fragilisée

La dissolution d'Avenir d'enfants en juin 2020 marque un recul du soutien gouvernemental à la mobilisation intersectorielle des acteurs œuvrant en petite enfance. Selon le rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ), la collaboration est pourtant la pierre angulaire des interventions en petite enfance.

Le Collectif craint que la fin des activités d'Avenir d'enfants ait fragilisé la capacité d'engagement du milieu communautaire œuvrant auprès des familles. En date du 30 juin 2019, soit un an avant la dissolution du partenariat, 139 regroupements locaux de partenaires et 16 instances régionales dans 17 régions du Québec déployaient des projets visant le développement global des enfants, dès la grossesse et tout au long de la petite enfance.

La majorité de ces regroupements sont aujourd'hui à la recherche de nouveaux partenaires financiers pour soutenir la mise en œuvre de leurs plans d'action. Plusieurs d'entre eux ont fusionné avec des tables de concertation jeunesse ou des tables de développement social.

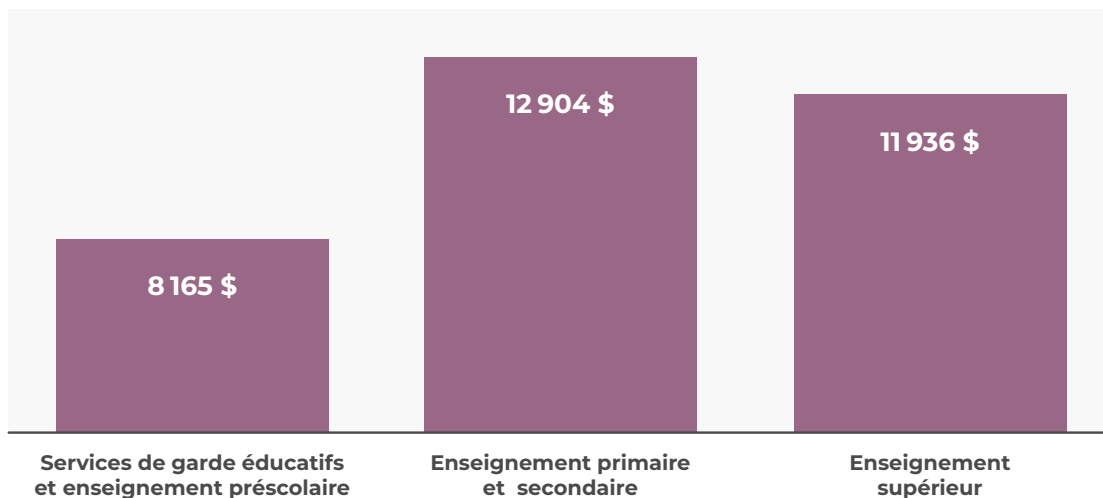
Bien que le travail de ces dernières soit essentiel, il n'a pas la même portée que le travail de concertation en petite enfance du point de vue de la prévention.

Un portrait mitigé au sujet des investissements

Comme démontré dans la section précédente, les interventions les plus rentables sont celles réalisées tôt dans la vie des enfants puisque le cerveau se situe alors au plus fort de son développement. Or, le Québec investit proportionnellement moins dans l'éducation à la petite enfance que dans l'enseignement primaire et secondaire ou dans l'enseignement supérieur. En effet, en 2020, le Québec investissait 8 165 \$ dans les services de garde éducatifs et l'enseignement préscolaire pour chaque enfant âgé de 0 à 5 ans¹⁷. Pour la même période, il investissait 12 904 \$ par élève en enseignement primaire et secondaire; un écart de plus de 4 700 \$ par enfant.

Le Québec peut être fier des investissements qu'il réalise dans l'enseignement primaire et secondaire, mais un rattrapage important est nécessaire en petite enfance. Même si l'on tient compte des investissements gouvernementaux liés au dépistage des troubles de l'apprentissage (environ 60 M\$ en 2020-2021)¹⁸ et des dépenses liées aux services périnataux, les investissements réalisés dans les premières années de vie demeurent insuffisants.

Figure 5 — Dépenses gouvernementales par enfant ou élève en 2020



Note: Calculs de l'auteur basés sur le Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2020 d'Akbari et al. (2021), les Comptes publics du Québec 2020-2021, les estimations de la population selon l'âge de l'Institut de la statistique du Québec et les statistiques gouvernementales sur les effectifs scolaires.

17 Akbari, E., McCuaig, K., & Foster, D. (2021), « Early Childhood Education Report 2020 - Quebec Profile. » Inclus: subventions pour les SGEE, crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, financement pour les maternelles 4 ans et 5 ans et autres dépenses comme les subventions aux organismes communautaires Famille et les cliniques de pédiatrie sociale.

18 Gouvernement du Québec (2019), *Énoncé budgétaire 2019-2020*.

À l'international, le Québec fait bonne figure, mais ne fait pas partie du peloton de tête. En effet, les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 0,75 % de leur PIB à l'éducation, à la petite enfance et à l'enseignement préscolaire, avec de fortes variations entre les pays¹⁹. De son côté, le Québec y consacrait 0,95 % de son PIB en 2020, loin derrière des pays comme la Suède (1,6 %) ou la France (1,3 %). À titre comparatif, les mesures fiscales mises en place en 2022 pour pallier la hausse du coût de la vie au Québec ont atteint 1,8 % du PIB, soit le double²⁰.

Il importe également de noter que ces évaluations ne dressent qu'un portrait parcellaire des investissements en petite enfance, notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte des investissements en santé et en services sociaux. Afin de mieux évaluer ses interventions auprès des 0-5 ans, le Québec gagnerait à se doter d'une mesure regroupant l'ensemble de ses investissements dans les services préventifs. Une telle mesure devrait regrouper les sommes investies dans les initiatives suivantes :

- Services périnataux (ex. : services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance, suivi Olo, programme de suivi systématique pour les nouveaux parents, etc.)
- Dépistage et services sociaux
- Services de garde éducatifs à l'enfance (incluant les subventions aux SGÉE et le crédit d'impôt pour garde d'enfants)
- Éducation préscolaire
- Mesures de conciliation famille-travail
- Soutien aux organismes communautaires œuvrant auprès des familles et des centres de ressources périnatales
- Soutien aux bibliothèques publiques offrant des services de littératie familiale et d'éveil à la lecture et l'écriture

Une telle mesure permettrait de dresser un portrait plus complet de la situation et, possiblement, d'identifier les initiatives nécessitant des investissements supplémentaires.

Un enfant sur quatre est vulnérable

Les sommes présentement investies dans les services préventifs en petite enfance ne parviennent pas à réduire les vulnérabilités dans le développement des enfants. Au Québec,

19 OECD Social Expenditure Database (2022) et calculs de l'auteur basés sur le Rapport sur l'éducation à la petite enfance 2020 d'Akbari *et al.* (2021).

20 Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (2023), Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2023.

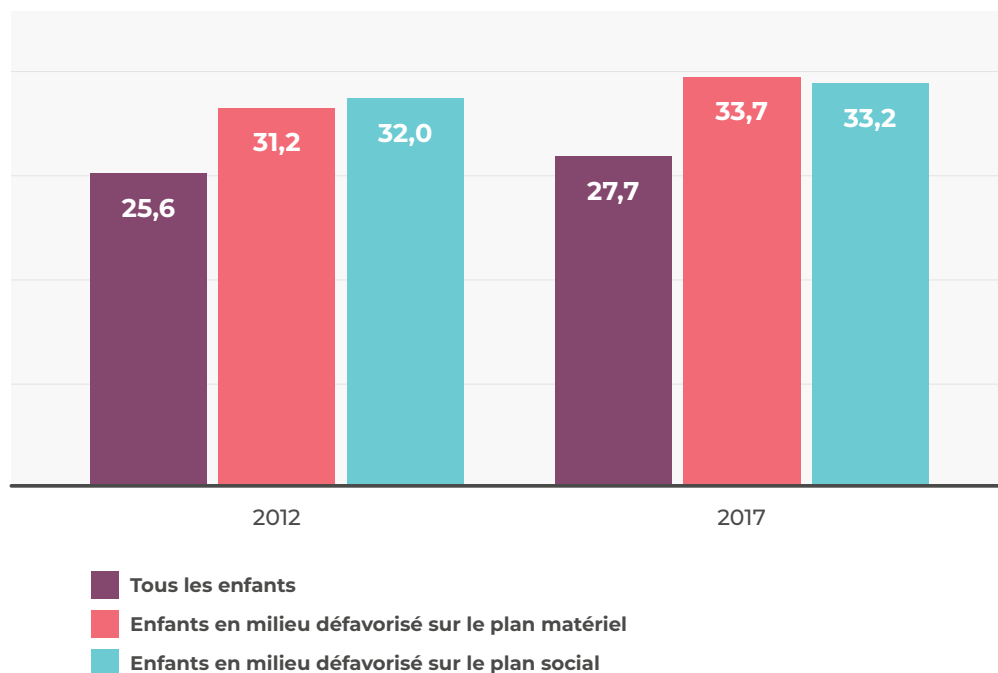
l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE) est utilisé pour mesurer le développement des enfants qui fréquentent la maternelle 5 ans.

Selon cet indice colligé dans le cadre de l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (EQDEM), un peu plus de 1 enfant sur 4 est vulnérable dans au moins un domaine de développement à son entrée à la maternelle, alors que cette proportion atteint 1 enfant sur 3 dans les milieux défavorisés. La situation s'est d'ailleurs détériorée par rapport à 2012, lors de l'édition précédente de l'EQDEM.

Ces écarts sur le plan du développement sont susceptibles d'influer sur la réussite scolaire au primaire et au secondaire des enfants, et même sur le niveau d'études à l'âge adulte.

Les données de l'édition 2022 de l'EQDEM ne sont toujours pas disponibles mais, déjà, plusieurs chercheurs s'inquiètent des effets néfastes des mesures de confinement découlant de la pandémie de COVID-19 sur le développement des tout-petits. D'autres sont également préoccupés par les vulnérabilités cumulées vécues par certains enfants de moins de 5 ans, notamment ceux issus de population minoritaire, telle que les communautés autochtones, les familles issues de l'immigration et ou d'expression anglaise.

Figure 6 - Proportion d'enfants à la maternelle 5 ans vulnérables dans au moins un domaine de développement



Source: Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2012 et 2017

Des conditions de vie inadéquates

Les conditions dans lesquelles grandissent les tout-petits ont une influence déterminante sur leur développement. Malheureusement, les conditions de vie difficiles dans lesquelles évoluent certaines familles en situation de vulnérabilité menacent le développement des enfants. Au Québec :

- 13,1 % des enfants âgés de 0 à 5 ans vivaient dans un ménage à faible revenu en 2017²¹.
- Environ un ménage québécois avec enfant âgé de 0 à 5 ans sur dix était en situation d'insécurité alimentaire en 2015-2016²².
- 13,6 % des familles avec enfant de moins de 5 ans consacraient plus de 30 % du revenu familial au logement en 2016²³.

Ce sombre portrait risque malheureusement de s'aggraver encore plus en raison des fortes pressions inflationnistes que subissent les familles québécoises depuis près d'un an.

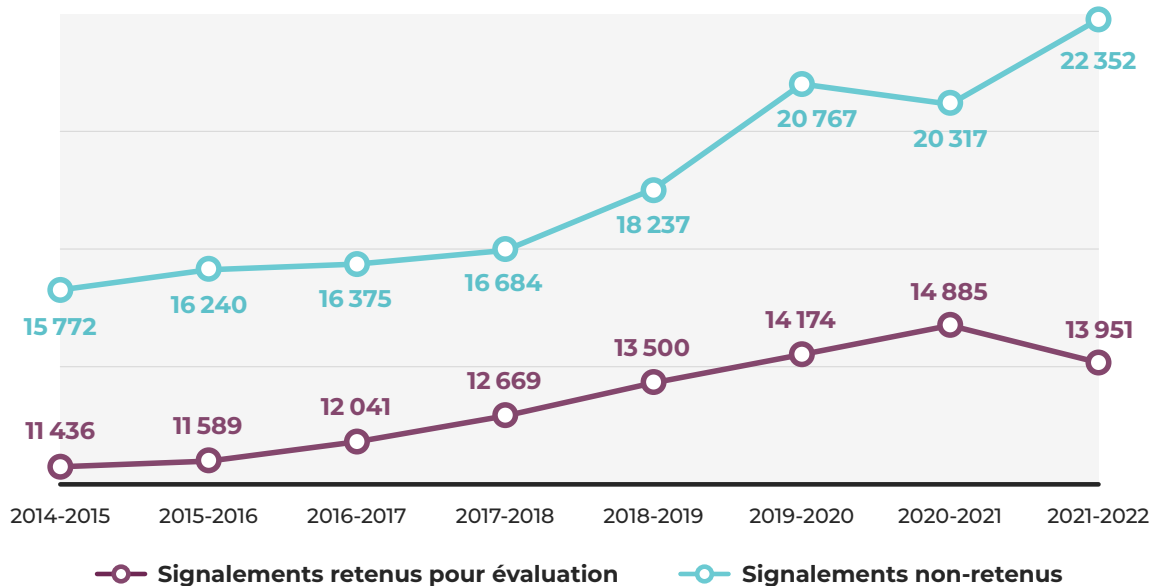
Cette situation est alarmante, car les conditions de vie défavorables font partie des facteurs de risque qui contribuent à créer des environnements propices à la maltraitance. En effet, selon les chercheurs, plus le nombre de facteurs de risque auxquels l'enfant est exposé est grand, plus la pression augmente au sein de la famille, et plus le risque global de violence et de maltraitance augmente²⁴. En 2021-2022, 13 951 signalements ont été retenus pour évaluation par la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) pour des enfants de 0 à 5 ans; une augmentation de 22 % par rapport à 2014-2015.

21 Statistique Canada (2020), Mesure de faible revenu.

22 Statistique Canada (2017), Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes 2015-2016, fichiers de partage, adapté par l'Institut de la statistique du Québec.

23 Statistique Canada (2020), Recensement de la population de 2016, adapté par l'Institut de la statistique du Québec.

24 Observatoire des tout-petits (2021), « Que faisons-nous au Québec pour nos tout-petits et leur famille? », *Portrait des politiques publiques – 2021*.

Figure 7 — Signalements traités par la DPJ pour des enfants de 0 à 5 ans

Source: Bilans annuels des Directeurs de la protection de la jeunesse (2014-2022)

Le nombre de signalements non retenus est également en hausse, témoignant qu'un nombre croissant de familles en quête de soutien se tourne vers la DPJ en raison d'une faible accessibilité des services mis en place pour leur venir en aide. En effet, comme souligné dans le rapport de la CSDEPJ, certains signalements mettent au jour des situations problématiques qui ne justifient pas une prise en charge par la DPJ, mais pour lesquelles l'enfant et sa famille ont tout de même besoin d'aide²⁵. Des investissements accrus dans les services de proximité permettraient de mieux joindre ces familles et de leur apporter le soutien dont elles ont besoin.

Des services de proximité inégalement distribués sur le territoire

En 2015, seulement 53 % des parents d'enfants de 0 à 5 ans vivant dans un ménage à faible revenu avaient utilisé un service de soutien à la parentalité, tel que des ateliers pour parents, des haltes-garderies, des cuisines collectives ou des joujouthèques²⁶. Les services de proximité offerts par les organismes communautaires et ceux offerts par les municipalités telles que les bibliothèques publiques jouent pourtant un rôle essentiel pour joindre les familles. Ces derniers améliorent l'accessibilité des services en agissant comme trait d'union auprès des familles. Leur effet est encore plus important auprès des familles vulnérables, souvent parmi les plus isolées.

25 Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (2021).

26 Institut de la statistique du Québec (2017), Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans 2015.

Le Collectif observe que les services de proximité se déploient sur les territoires de façon inégale et suivant de multiples objectifs, selon le réseau qui les coordonne, qu'il soit communautaire, de la santé et des services sociaux, scolaires ou municipal. Ce phénomène conduit à des disparités à travers les régions et contribue à créer des silos à travers lesquels les familles en situation de vulnérabilité peinent à manœuvrer.

De plus, le Collectif observe que les enveloppes consenties pour soutenir la mission de ces organismes ne tiennent pas compte de la réalité particulière des organismes œuvrant en région éloignée, où le territoire à couvrir est plus vaste et où les risques d'isolement chez les familles sont plus élevés.

En 2020-2021, le ministère de la Famille soutenait financièrement 269 organismes communautaires pour une somme totale versée de 42,7 M\$. Le Collectif accueille favorablement l'annonce, dans le Budget 2022-2023, d'un rehaussement du soutien financier pour l'action communautaire et les services de proximité. Ce rehaussement devra toutefois s'articuler autour d'une vision claire permettant d'instaurer davantage de cohérence dans les actions menées auprès des familles au regard des problématiques mentionnées ci-dessus.

Un accès limité aux données

Alors que le Gouvernement du Québec déposait, en décembre dernier, un projet de loi visant à permettre un accès plus efficace et sécuritaire aux renseignements de santé des citoyens, le Collectif constate que les données concernant le développement des enfants de 0 à 5 ans sont peu accessibles. Or, il est impossible de mettre en œuvre des politiques efficaces sans prendre appui sur des données rigoureuses.

À ce titre, le Québec pourrait prendre exemple sur la Colombie-Britannique qui devance l'ensemble des provinces canadiennes en la matière. En effet, la base de données *Population Data BC* contient des données longitudinales, spécifiques à chacun des 5 millions de résidents de la Colombie-Britannique, depuis 1985. La mise en relation de ces données entre différents secteurs, tels que la santé, l'éducation, le développement de la petite enfance, le marché du travail et l'environnement permet aux chercheurs et aux décideurs de comprendre l'interaction complexe des déterminants de la santé, du bien-être et du développement. Elle permet également d'identifier les interventions les plus efficaces dans ces domaines.

Le Québec a la chance de posséder des données administratives de grande valeur, notamment en matière d'éducation, mais leur immense potentiel est présentement sous-exploité. En s'inspirant de la Colombie-Britannique, le Québec pourrait devenir un pionnier dans la mise en valeur des données en continu.

E. Recommandations

Afin de contrer ce recul et de hisser la petite enfance au sein des priorités du Gouvernement du Québec, en 2022, le Collectif petite enfance a réalisé, en collaboration avec ses membres, un exercice de synthèse visant à dégager quatre grandes priorités pour les tout-petits.

Les recommandations du présent mémoire s'articulent autour des quatre priorités qui ont fait consensus parmi les 25 organisations membres du Collectif, soit :

1. **Agir ensemble** en décloisonnant les silos entre les réseaux qui travaillent auprès des tout-petits et de leur famille.
2. **Agir tôt** en priorisant la prévention auprès des tout-petits.
3. Assurer des **conditions de vie adéquates** pour les tout-petits et leur famille.
4. Miser sur les **services de proximité** pour joindre les familles.

En plus de prendre appui sur ces quatre priorités, les recommandations formulées dans ce mémoire s'inspirent des principes suivants :

- ▣ L'importance d'assurer une cohérence et une vision intégrée en petite enfance qui tient compte du continuum de développement de l'enfant.
- ▣ L'importance de combiner les interventions directes auprès des enfants et les interventions plus larges qui agissent sur la famille et les environnements dans lesquels grandissent les tout-petits.
- ▣ Le principe d'universalisme proportionné.

Priorité 1 — Agir ensemble

Comme souligné précédemment, la collaboration entre les acteurs constitue la pierre angulaire de la prévention en petite enfance et en périnatalité. Ainsi, le Collectif est d'avis que le Gouvernement du Québec doit se doter d'un groupe de travail chargé de coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs œuvrant en petite enfance et en périnatalité.

Ce groupe de travail aurait pour mandat d'assurer l'efficacité du continuum de services préventifs à l'intention des tout-petits et de leur famille et de garantir la cohérence et la complémentarité des partenariats intersectoriels en petite enfance et en périnatalité.

À l'image du Conseil québécois de la famille et de l'enfance²⁷, il aurait également pour objectif de garantir, l'arrimage entre le réseau de la santé et des services sociaux, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, le réseau scolaire, le secteur de la recherche, les organismes communautaires et les municipalités. Cet arrimage prendrait la forme d'un cadre de collaboration officiel.

Recommandation 1.1

Mettre en place et soutenir un groupe de travail intersectoriel réunissant des représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation, de la Famille, de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire ainsi que les partenaires clés de la société civile afin d'assurer l'efficacité du continuum de services préventifs à l'intention des tout-petits et de leur famille.

Recommandation 1.2

Que ce groupe de travail mette en place des cadres collaboratifs officiels entre le réseau de la santé et des services sociaux, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, le réseau scolaire, les municipalités et les partenaires clés de la société civile.

Le Québec a vécu, au cours des dernières décennies, des bouleversements démographiques, économiques et socioculturels considérables qui ont eu pour effet de modifier de façon radicale la vie familiale et de créer de nouveaux besoins. Dans ce contexte, le Collectif croit que la Politique familiale du Québec, qui date de 1997, doit être renouvelée afin de tenir compte du contexte et des défis contemporains au sein desquels évoluent les familles vivant au Québec, et, pour ce faire, un vaste chantier de consultation doit être entrepris.

Le Collectif petite enfance, qui compte sur un réseau de 25 organisations membres œuvrant en périnatalité, en petite enfance et en soutien aux familles, constituerait un partenaire clé pour l'élaboration de ces consultations.

Un tel exercice permettrait, à terme, de consolider la position du Québec à titre de chef de file en Amérique du Nord dans le soutien aux familles et aux jeunes enfants et d'identifier les outils nécessaires pour faire du Québec une société plus prospère.

²⁷ Aboli dans le cadre du *Plan d'action 2010-2014 pour la réduction et le contrôle des dépenses*, le Conseil québécois de la famille et de l'enfance a œuvré de 1988 à 2010 à titre d'organisme consultatif gouvernemental et de courroie de transmission entre les acteurs gouvernementaux et la société civile en matière de petite enfance et de soutien aux familles.

Recommandation 1.3

Que ce groupe de travail, sous le leadership du ministère de la Famille, mette en place une vaste consultation visant à doter le Québec d'une nouvelle politique familiale.

Priorité 2 — Agir tôt

Agir tôt permet de corriger les retards ou les écarts – en particulier chez les enfants les plus vulnérables – avant qu'ils se traduisent en difficultés dans le développement personnel, social et scolaire. Pour agir efficacement en prévention et accroître le capital humain des Québécois et Québécoises, le gouvernement doit appuyer ses décisions sur les données probantes et mettre en œuvre des politiques qui ont démontré leur efficacité, ici comme à l'international.

À ce titre, le Collectif accueille positivement les investissements réalisés dans le cadre du programme Agir tôt du ministère de la Santé et des Services sociaux²⁸, mais rappelle qu'une approche holistique misant sur la complémentarité des expertises et prenant en compte l'ensemble des sphères de développement de l'enfant est nécessaire afin d'agir efficacement en prévention.

Pour y parvenir, le Québec doit d'abord renouveler sa politique de périnatalité. Les travaux visant sa mise à jour ont débuté avant la pandémie de COVID-19, et le Collectif souhaite s'assurer que la nouvelle mouture de la politique s'appuiera sur les consensus scientifiques les plus récents et qu'elle tiendra compte des savoirs expérientiels des familles.

À ce titre, il importe de noter que le Collectif petite enfance et ses membres sont bien positionnés pour capter les préoccupations des familles et traduire leurs réalités multiples.

Recommandation 2.1

Dans le cadre d'un processus transparent et participatif, que le groupe de travail intersectoriel conduise des travaux visant à doter le Québec d'une nouvelle politique de périnatalité.

28 Agir tôt est un programme du ministère de la Santé et des Services sociaux qui vise à repérer le plus rapidement possible les indices de difficultés dans le développement des enfants âgés de 0 à 5 ans afin de les orienter vers les bons services rapidement.

Recommandation 2.2

Par le biais de cadres collaboratifs officiels, assurer un arrimage entre le programme Agir tôt du ministère de la Santé et des Services sociaux et les compétences reconnues des acteurs non étatiques œuvrant sur le terrain.

Le Québec devra également renforcer son réseau de services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE), l'une des pièces maîtresses de la Politique familiale de 1997.

D'abord, la qualité éducative doit être hissée au sommet des priorités. La littérature scientifique ne pourrait être plus claire : la qualité des services de garde éducatifs est cruciale, car elle a une incidence directe sur le développement des enfants²⁹. Or, plusieurs études ont fait état d'une qualité variable des SGÉE au Québec³⁰. Selon le Collectif, le gouvernement du Québec doit compléter la mise en œuvre du processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative pour l'ensemble des prestataires de SGÉE et agir en parallèle sur les facteurs de qualité structurelle qui ont une influence directe sur l'ensemble de la qualité éducative (ex.: ratio, formation continue).

De plus, le Gouvernement doit fournir davantage d'efforts pour accroître la proportion d'enfants issus de milieux défavorisés fréquentant un SGÉE. En effet, l'un des objectifs du réseau des SGEE visait à joindre les enfants plus vulnérables pour qu'ils puissent bénéficier de chances égales d'atteindre leur plein potentiel de développement. Cependant, comme mis en lumière par le Vérificateur général du Québec³¹ et la CSDEPJ, les données montrent que les enfants de familles vulnérables ou à faible revenu sont sous-représentés dans l'ensemble du réseau.

Recommandation 2.3

Mettre en œuvre une stratégie nationale visant à joindre les familles vulnérables et investir les ressources nécessaires afin d'accroître la proportion d'enfants issus de milieux défavorisés qui fréquentent le réseau des SGÉE.

Recommandation 2.4

Accompagner, en investissant les ressources appropriées, l'ensemble des SGÉE dans le rehaussement de la qualité éducative.

29 Côté et al. (2013), « Child Care Quality and Cognitive Development: Trajectories Leading to Better Pre-academic Skills », *Child Development*.

30 Institut de la statistique du Québec (2015), *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*.

31 Vérificateur général du Québec (2020), « Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance », Rapport 2020-2021, chapitre 2.

Enfin, afin de guider efficacement les actions gouvernementales en petite enfance, l'ensemble des acteurs impliqués doit être en mesure d'accéder à des données de qualité, dont la fréquence permet d'ajuster les interventions dans des délais adéquats. Pour y parvenir, le Collectif propose que le Québec s'inspire du modèle de données en continu *Population Data BC* de la Colombie-Britannique.

Recommandation 2.5

Mettre en valeur et faciliter l'accès aux données administratives et multisectorielles du Québec, à l'instar du modèle de données en continu *Population Data BC*, afin de mieux guider les interventions en petite enfance et d'en mesurer pleinement les incidences.

Priorité 3 — Conditions de vie adéquates

L'amélioration des conditions de vie des familles est essentielle pour assurer le plein développement des tout-petits, prévenir la maltraitance et réduire les inégalités sociales. C'est pourquoi une attention toute particulière doit être portée aux enfants de 0-5 ans dans les stratégies et plans d'action gouvernementaux en matière de lutte contre la pauvreté. Le présent *Plan d'action québécois en matière de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale* prendra fin en 2023. Le Collectif estime que les jeunes enfants doivent constituer l'une des priorités du prochain plan.

Recommandation 3.1

Faire des conditions de vie adéquates pour les enfants de 0-5 ans et leur famille une priorité du prochain *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale*.

Priorité 4 — Services de proximité

Les services de proximité offerts par les organismes communautaires jouent un rôle essentiel pour joindre les familles les plus isolées et permettent de tisser un lien de confiance avec elles. Ces organismes, dont l'importance du rôle a été particulièrement mise en lumière depuis la pandémie, doivent toutefois composer avec de multiples obstacles autant financiers que structurels. De plus, l'absence de cartographie harmonisée – chez

les ministères impliqués – de l'offre de services dédiés aux familles ne permet pas une évaluation globale de la couverture des besoins.

Il apparaît ainsi primordial d'assurer une meilleure adéquation entre le financement à la mission globale que reçoivent les organismes communautaires œuvrant auprès des familles et les besoins réels de ceux-ci. Il apparaît également essentiel de soutenir adéquatement les activités de concertation des organismes du secteur de la petite enfance, dont la mobilisation intersectorielle a été fortement ébranlée par la dissolution d'Avenir d'enfants.

Recommandation 4.1

Harmoniser la géolocalisation et la cartographie de l'offre de services de proximité offerts aux familles dans l'ensemble des réseaux œuvrant auprès de celles-ci afin de garantir une couverture adéquate des besoins.

Recommandation 4.2

Rehausser puis prévoir l'indexation du financement à la mission accordé aux organismes communautaires œuvrant auprès des familles et aux centres de ressources périnatales afin de leur permettre de remplir adéquatement leur rôle de soutien et d'accompagnement auprès des enfants et de leur famille.

Recommandation 4.3

Prévoir des sommes additionnelles dédiées pour soutenir la concertation, la coordination et la mobilisation intersectorielle en petite enfance aux paliers local, régional et national.

F. Conclusion

Un fort consensus en sciences économiques s'est formé au cours de la dernière décennie quant aux rendements élevés des interventions préventives en petite enfance et à leurs retombées positives pour l'ensemble de la société. Non seulement ces interventions permettent de corriger les retards ou les écarts de développement avant qu'ils se traduisent plus tard en difficultés dans le parcours de chaque enfant, mais elles permettent également de lutter efficacement contre une multitude de problématiques telles que le décrochage scolaire, la pauvreté, et les inégalités sociales et de santé.

Le Collectif petite enfance souhaite que le Gouvernement du Québec s'appuie sur ce consensus et hisse la petite enfance au sommet des priorités de l'après-pandémie. En effet, le Québec a tout à gagner à renforcer les réseaux qui œuvrent en petite enfance en soutenant la capacité d'agir des acteurs à travailler ensemble de façon intersectorielle pour offrir des environnements de qualité et adaptés aux besoins des enfants et de leur famille.

Agir en petite enfance, dès la grossesse, permet d'offrir à tous les enfants des chances égales de développer leur plein potentiel. Agir tôt permet ainsi de s'assurer que le Québec de demain puisse compter sur des citoyens accomplis et engagés qui contribueront à bâtir une société plus prospère.

Face aux défis des prochaines décennies, investir massivement en petite enfance constitue le plus important legs que le Québec puisse offrir à nos tout-petits et à l'ensemble de la société.



**Collectif
petite
enfance**

collectifpetiteenfance.com

info@collectifpetiteenfance.com