



Mémoire

Mémoire déposé par le Collectif petite enfance
Dans le cadre du projet de loi n°95, *Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*

Présenté au ministère de la Famille

Avril 2025

Coordonnées
Elise Bonneville | Directrice
Collectif petite enfance
7245 Rue Clark, Montréal, Québec, H2R 2Y4
info@collectifpetiteenfance.com
www.collectifpetiteenfance.com

À propos du Collectif petite enfance

Le Collectif petite enfance regroupe 23 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
Alima, Centre de nutrition sociale périnatale
Espace MUNI
Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
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, directrice du Collectif petite enfance

Rédaction : Simon Derome

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

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

Table des matières

Sommaire exécutif	4
Introduction	6
1. Constats généraux sur l'importance des SGÉE dans le développement des tout-petits	8
2. Constats généraux sur l'équité d'accès aux SGÉE	11
3. Constats généraux sur la qualité des SGÉE	15
4. Observations sur les propositions de critères de priorisation	18
5. En conclusion, une proposition de changement de paradigme	23

Sommaire

1. Le Collectif petite enfance salue l'intention de la ministre de la Famille d'améliorer l'équité d'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) en ajoutant un objectif de mixité sociale dans les fondements de la loi sur les services de garde.
 - 1.1. Cependant, il faut reconnaître que c'est essentiellement parce qu'il n'y a pas suffisamment de places disponibles en SGÉE sur l'ensemble des territoires que l'on se retrouve avec un problème aussi marqué d'équité d'accès.

2. Le Collectif reconnaît la pertinence générale des choix faits dans l'établissement de la courte liste de critères de priorisation proposés par le projet de loi.
 - 2.1. Cependant, certaines préoccupations méritent d'être soulevées concernant les modalités d'application de ces critères et leurs répercussions potentielles sur l'accessibilité des SGÉE pour les populations les plus vulnérables.
 - 2.1.1. Le Collectif note que la problématique du sous-financement demeure préoccupante pour l'ensemble des acteurs œuvrant auprès des enfants ayant besoin de soutien particulier et de ceux vivant en contexte de précarité socioéconomique.
 - 2.1.2. Le Collectif souhaite également que ce qui définira un enfant ayant besoin de soutien particulier ainsi qu'un enfant vivant en contexte de précarité socioéconomique soit élargi. Par exemple, la définition de précarité socioéconomique doit impérativement prendre aussi en compte la défavorisation et des seuils minimaux de revenus familiaux.
 - 2.1.3. Cela dit, nous saluons le 2^e alinéa du nouvel article 59.7 qui devrait permettre une certaine flexibilité dans les priorisations possibles lorsqu'il s'agit d'enfants ayant besoin de soutien particulier, ou qu'on l'appréhende, notamment dans une perspective de continuum de services.

3. Le Collectif reconnaît les éléments du projet de loi qui visent à simplifier la vie des familles.
 - 3.1. Mais dans le contexte de rareté des places et de dégradation de la qualité des SGÉE, le Collectif estime qu'il est primordial de créer des

places de qualité dans les milieux moins favorisés et de privilégier l'accès aux SGÉE aux tout-petits issus de milieux défavorisés.

4. Le Collectif petite enfance tient à rappeler que la qualité des expériences éducatives vécues en SGÉE a une incidence sur le développement global des enfants, leur réussite éducative et l'ensemble de leur parcours de vie. Toutes réflexions en vue d'améliorer ce réseau sont nécessairement positives.
 - 4.1. Malheureusement, le Québec fait face à de graves enjeux de qualité dans le réseau des SGÉE, particulièrement dans les garderies privées, qu'elles soient subventionnées ou non.
 - 4.2. Viser à coordonner l'accroissement et le maintien de la qualité chez les responsables de service de garde éducatif en milieu familial (RSGÉ) est une bonne idée.
5. Le Collectif soulève une préoccupation quant à la limite de 50% des places au permis pouvant être priorisées lorsqu'il s'agit d'enfants de parents étudiants, d'enfants autochtones ou ayant un parent autochtone, ainsi que dans le cas des ententes avec les entreprises et les municipalités.
 - 5.1. Le Collectif s'interroge sur le maintien d'autres types d'ententes importantes, mais non spécifiées dans le projet de loi. On peut notamment penser aux « places protocoles », qu'on peut considérer comme étant aussi des places réservées pour des situations d'urgence.
6. En ce qui a trait au développement de places en installation, le Collectif recommande donc le développement exclusif de places en CPE et que chaque CPE priorise les enfants vivant dans ses alentours, dans le même quartier.
 - 6.1. À cet effet et tel que le prévoit déjà la Loi, le ministère devrait se faire lui-même promoteur de tels projets.

Introduction

Tous les acteurs de la petite enfance reconnaissent qu'il faut agir avec détermination sur l'équité d'accès aux services de garde éducatif à l'enfance (SGÉE) subventionnés. C'est d'ailleurs l'intention de la ministre avec le projet de loi n° 95, et le Collectif petite enfance souhaite saluer son engagement à trouver des solutions à cet enjeu sensible. Cependant, il faut aussi reconnaître que c'est essentiellement parce qu'il n'y a pas suffisamment de places disponibles en SGÉE sur l'ensemble des territoires que l'on se retrouve avec un problème aussi marqué d'équité d'accès.

L'amélioration des mécanismes de priorisation, bien que nécessaire, ne peut résoudre cette pénurie structurelle. Tant que l'offre ne répondra pas à la demande, les modifications aux critères de sélection ne feront que déplacer la pression d'un groupe d'enfants vers un autre. Cette redistribution des places disponibles ne constitue pas une solution pour éviter que certaines familles se retrouvent désavantagées.

Dans ce contexte de rareté, le Collectif estime qu'il est primordial de privilégier plutôt l'accès des milieux défavorisés, puisque des services de garde éducatifs de qualité s'avèrent des facteurs de protection puissants et des leviers essentiels pour ces tout-petits. C'est précisément par cette approche que l'État peut agir efficacement pour concrétiser le principe d'égalité des chances. La création de places de qualité dans les milieux moins favorisés devrait constituer la priorité dans la poursuite du développement d'un réseau de SGÉE de qualité pour tous. Ce sont précisément les enfants les plus vulnérables qui bénéficieront le plus de ces services.

L'ajout explicite, au deuxième alinéa de l'article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGEE), du concept de mixité sociale n'est pas en soi une mauvaise orientation. Cependant, dans l'état actuel du réseau, où il n'y a pas assez de places subventionnées et de places de qualité pour l'ensemble des enfants, l'introduction de ce concept entre en contradiction avec celui de l'égalité des chances se trouvant à l'alinéa précédent. Il est, par exemple, assez paradoxal d'imposer un ratio maximum pour la priorisation de l'accueil d'enfants vivant en contexte de précarité socioéconomique en précisant que cela permettra de

favoriser l'équité d'accès, notamment pour les enfants vivant en contexte de précarité socioéconomique¹.

Il semble en effet que le projet de loi vise à équilibrer plusieurs objectifs louables, mais qui sont parfois contradictoires. D'une part, il cherche à assurer une meilleure mixité sociale dans les SGÉE, en voulant offrir les places subventionnées à un plus grand bassin de familles. Plusieurs autres modifications visent directement à leur faciliter la vie. C'est le cas lorsqu'il introduit la possibilité pour deux établissements d'établir des ententes permettant de prioriser un enfant ayant d'abord fréquenté l'un des deux (par exemple, en permettant d'assurer une place dans un second établissement à un poupon qui atteint 18 mois), comme le prévoit l'introduction de l'article 59.7.2 (art. 10 du projet). S'y ajoute la possibilité élargie d'accueillir plus d'enfants que ce qui est normalement prévu au permis d'une installation pendant des périodes de transition horaire, permettant ainsi de poursuivre l'élaboration de modèle à même d'offrir plus de flexibilité aux familles.

D'autre part, certaines mesures vont paradoxalement limiter l'accès aux services pour les populations qui en ont le plus besoin. Ces tensions méritent d'être examinées attentivement afin de s'assurer que toutes les réformes proposées servent véritablement les intérêts du Québec.

Pour le Collectif, la meilleure stratégie, en attendant d'avoir des places de qualité pour tous, serait d'investir d'abord pour les tout-petits vivant en contexte de vulnérabilité et leur famille.

Dans les prochaines pages, nous revenons sur les concepts d'équité d'accès aux services et de qualité éducative ainsi que sur le rôle important que peuvent jouer les SGÉE dans le développement du plein potentiel de chaque tout-petit.

¹ Ministère de la Famille, 2025. *Projet de loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*. Mémoire au Conseil des ministres, présenté par Suzanne Roy, ministre de la Famille. Gouvernement du Québec.

1. Constats généraux sur l'importance des SGÉE dans le développement des tout-petits

Le Collectif petite enfance tient à rappeler l'importance d'agir tôt pour favoriser le développement du plein potentiel des tout-petits. Il est essentiel de se concentrer sur les conditions de vie des enfants dès leur plus jeune âge, ce qui inclut évidemment leur accès à des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) de qualité. Cet enjeu constitue un pilier fondamental pour assurer le développement global des enfants et contribuer à l'établissement d'une société plus équitable.

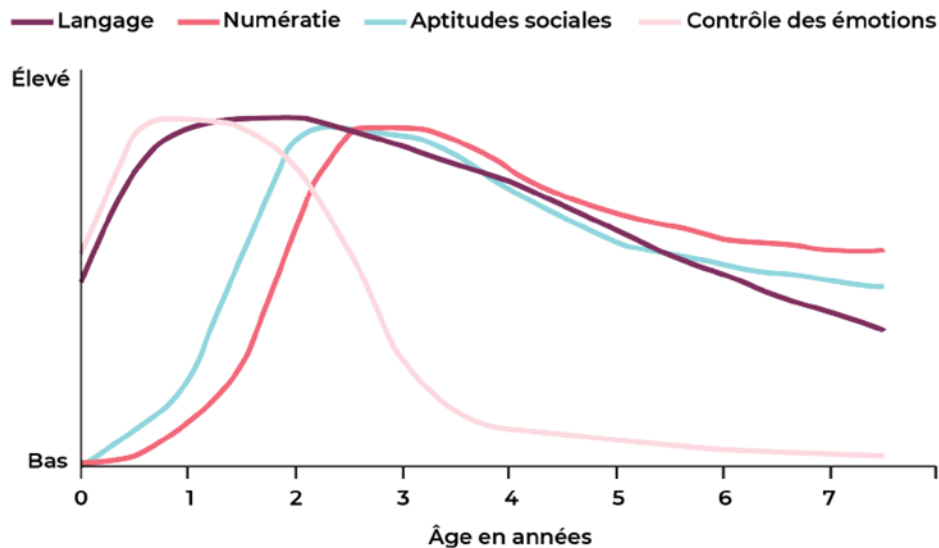
En effet, les premières années de vie représentent une période cruciale pour intervenir efficacement et réduire les inégalités. Plusieurs études démontrent que les interventions réalisées pendant la petite enfance sont les plus efficaces et les plus rentables, tant sur le plan de la santé que de l'éducation :

Il est maintenant largement reconnu que la qualité des expériences éducatives vécues en services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) a une incidence sur le développement global et la réussite éducative des enfants, et ce, tout au long de leur vie. Des auteurs ont notamment rapporté des bénéfices sur les résultats scolaires au primaire et au secondaire, ainsi qu'en ce qui a trait au salaire et aux conditions de vie à l'âge adulte (Heckman et Karapakula, 2019 ; Phillips et al., 2017)².

Ainsi, cette période représente un moment particulièrement propice, où les interventions ont une incidence significative et durable sur la trajectoire de vie des individus. Par extension, cela met en lumière les retombées considérables et à long terme que peuvent avoir des SGÉE de qualité sur la trajectoire développementale des tout-petits.

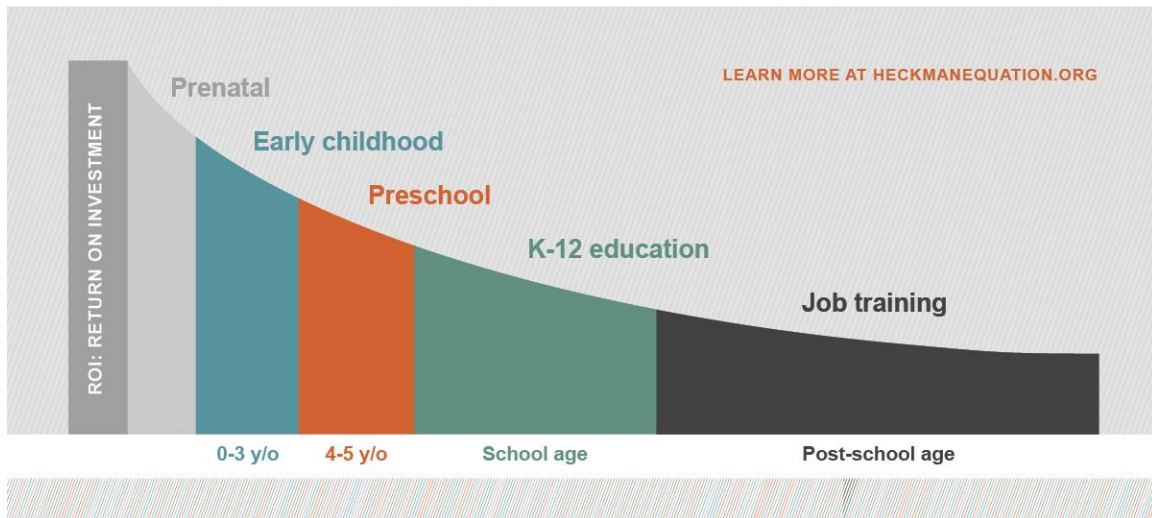
² Maude Roy-Vallières, Lise Lemay et Julie Lemire, 2025. « Les systèmes d'évaluation et d'amélioration de la qualité à travers le monde et l'importance de la rétroaction », chapitre 6 (p. 141-166) dans Nathalie Bigras et Lise Lemay (dir.), *Construire le sens de la qualité éducative en petite enfance*. Collection éducation à la petite enfance, Presses de l'Université du Québec.

Figure 1 : Périodes sensibles du développement précoce du cerveau



Source : Council for Early Childhood Development, 2010. *The Science of Early Childhood Development*.

Bien que les investissements liés au réseau des SGÉE placent le ministère de la Famille (MFA) parmi les ministères ayant les plus grands budgets, ils représentent tout de même une forme d'économie pour l'État. En effet, les travaux de l'économiste James Heckman, lauréat d'un prix Nobel d'économie, ont démontré que chaque dollar investi dans des programmes de qualité destinés à la petite enfance génère un rendement du capital investi substantiel pour la société. La courbe de Heckman illustre clairement que plus l'intervention est précoce, plus le rendement économique est élevé. Ces investissements permettent non seulement de réduire les coûts ultérieurs en matière de services sociaux, de santé et de justice, mais aussi d'augmenter la productivité et les revenus fiscaux futurs grâce à une meilleure réussite scolaire et professionnelle des individus.



Source : James J. Heckman, 2013. *The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*, Chicago, Heckman Equation. En ligne : <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>.

Ces constats soulignent l'importance cruciale d'investir dans des services de garde éducatifs à l'enfance de grande qualité, accessibles à tous les enfants, particulièrement ceux issus de milieux défavorisés. Ces investissements ne sont pas de simples dépenses. Ils représentent un levier stratégique pour l'avenir de notre société, avec des bénéfices tangibles, tant sur le plan humain qu'économique.

2. Constats généraux sur l'équité d'accès aux SGÉE

Le Collectif salue l'intention de la ministre de la Famille de travailler à l'équité d'accès aux SGÉE. Cela démontre une volonté gouvernementale de répondre à un problème qu'il est urgent de résoudre.

Au cours des dernières années, plusieurs rapports et analyses ont démontré à quel point l'accès aux SGÉE n'est pas équitable. Parmi ceux-ci, le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) de 2020³ mettait notamment en lumière d'importantes disparités régionales. Selon ce rapport, l'offre de services de garde subventionnés varie considérablement d'une région administrative à une autre. Par exemple, celles de Laval et de Montréal comptent proportionnellement beaucoup moins de places subventionnées que le reste du Québec. De plus, dans les quartiers défavorisés de ces régions, la répartition des places offertes en centre de la petite enfance (CPE) diffère considérablement de celle des autres régions administratives du Québec. À Montréal, dans les milieux considérés comme défavorisés ou très défavorisés, seulement 23 % des places offertes en service de garde étaient en CPE, comparativement à 37 % dans les milieux considérés comme favorisés ou très favorisés. Les quartiers favorisés de Montréal comptaient donc 61 % plus de CPE que les quartiers défavorisés.

Cette disparité est également révélée dans des données rapportées par l'Observatoire québécois des inégalités dans le Bulletin de l'égalité des chances en éducation publié en août 2024⁴. Si la proportion de CPE se répartit de façon relativement égale entre les différents niveaux de défavorisation matérielle à l'échelle de la province, le portrait varie d'une région à l'autre. Ce sont les régions du Nord-du-Québec et de la Gaspésie qui ont les plus hauts pourcentages de CPE dans les milieux où la défavorisation matérielle atteint le niveau le plus élevé. À l'opposé, les régions de la Capitale-Nationale et de la Montérégie présentent les plus faibles pourcentages. Des enjeux d'équité au niveau de la répartition des CPE ont aussi été observés à Montréal, où le nombre de places en CPE par 100 enfants était nettement plus élevé dans les quartiers favorisés que dans les quartiers défavorisés.

³ Vérificateur général du Québec, 2020. « Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance », chapitre 2, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, Québec.

⁴ Pierre Doray, Claude Lessard, Maude Roy-Vallières, Xavier St-Denis, Véronique Grenier et Natacha Prats, 2024. *Bulletin de l'égalité des chances en éducation. Édition 2024*. Montréal, Observatoire québécois des inégalités.

Le rapport du VGQ de 2020 a également relevé une sous-représentation des tout-petits issus de familles à faible revenu dans les CPE. À Laval et à Montréal, les enfants dont les parents ont un revenu familial annuel inférieur ou égal à 25 000 \$ sont moins présents dans les CPE (17 % pour Laval et 29 % pour Montréal) que les enfants dont les parents ont un revenu familial de 200 000 \$ ou plus (34 % pour Laval et 48 % pour Montréal).

En outre, l'Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 (EQAUSG)⁵ révèle que les enfants issus de ménages à faible revenu ou dont les parents ne détiennent aucun diplôme sont proportionnellement plus nombreux à ne pas avoir trouvé de service de garde, malgré une recherche active.

L'Observatoire des tout-petits note quant à lui que plusieurs facteurs peuvent expliquer cette sous-représentation des familles en situation de vulnérabilité dans les SGÉE⁶. Ces facteurs, que l'on peut qualifier plus directement comme des barrières d'accès, peuvent prendre la forme de difficultés financières même lorsqu'il est question de services subventionnés. Il peut aussi s'agir d'un manque de littératie numérique, d'inconfort avec l'utilisation de plateformes en ligne, d'enjeux linguistiques et d'une méconnaissance des délais d'usage avant l'obtention d'une place en service de garde. Dans bien des cas, il s'agit tout simplement de l'éloignement géographique des SGÉE par rapport au lieu de résidence de la famille.

Il est important de rappeler que le premier choix des parents en matière de type de SGÉE va aux CPE (74 %), alors que seulement 35 % des enfants âgés de moins de 5 ans fréquentaient un CPE en 2021⁷. Plus de 25 ans après la création des CPE, le portrait socioéconomique des usagers de ce réseau montre une évolution modeste, mais incomplète, vers plus d'universalité.

Les données récentes indiquent que, malgré une certaine amélioration de l'accès des familles moins nanties aux SGÉE, les enfants de milieux favorisés demeurent

⁵ Amélie Groleau et Daniela Aranibar Zeballos, 2022. *Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021*. Portrait statistique, Québec, Institut de la statistique du Québec. En ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-accessibilite-utilisation-services-garde-2021-portrait-statistique.pdf>.

⁶ Observatoire des tout-petits. *Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021 : grands constats et réflexions*, 28 mars 2023. En ligne : <https://tout-petits.org/actualites/2023/enquete-quebecoise-sur-l-accessibilite-et-l-utilisation-des-services-de-garde-2021-grands-constats-et-reflexions/>, consulté en avril 2025.

⁷ Amélie Groleau et Daniela Aranibar Zeballos, 2022. *Op. cit.*

surreprésentés dans le réseau public subventionné⁸, alors que ce sont les enfants des familles les moins favorisées qui bénéficient le plus d'interventions précoces de qualité⁹ 10.

Le Collectif souhaite aussi rappeler que, lors de la dernière révision de la LSGEE en 2022, le ministère de la Famille a non seulement introduit une obligation légale de répondre à la demande dans un secteur donné, mais il s'est aussi octroyé la possibilité d'être lui-même promoteur de projets de CPE. À notre connaissance, le MFA ne s'est jamais prévalu de cette possibilité, qui serait pourtant un moyen efficace de s'assurer de développer des places de qualité là où les besoins sont les plus importants.

De plus, il ne faudrait pas oublier que, pour bien des familles, afin qu'il soit réellement accessible, un SGÉE doit aussi proposer des horaires flexibles (communément appelés « horaires atypiques »). Les parents d'enfants vivant dans un ménage à faible revenu, qui sont peu diplômés ou dont les enfants sont nés à l'étranger, sont plus susceptibles de rechercher un service à horaire flexible. Le Collectif voit ainsi d'un bon œil tout effort visant à offrir des horaires de garde flexibles au plus grand nombre de familles qui le souhaitent (modification à l'art. 13.1 de la LSGEE, art. 4 du PL-95). Il tient aussi à rappeler que les haltes-garderies représentent un réseau complémentaire stratégiquement positionné pour offrir ce type de service sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le Collectif constate que le plan de conversion des garderies non subventionnées en places subventionnées s'exécute en continu, mais plutôt lentement. Or, la grande variabilité des frais de garde que paient les familles selon qu'elles obtiennent une place subventionnée ou non est une véritable injustice. Cette inégalité d'accès fait parfois en sorte que des familles parmi les plus aisées paient finalement moins cher que des familles de la classe moyenne. Ainsi, une fois de plus, le Collectif salue l'intention de la ministre d'améliorer l'équité de l'accès avec le dépôt du projet de loi n° 95.

⁸ Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales, les discriminations et les pratiques alternatives de citoyenneté (CREMIS), 2022. *L'accès aux centres de la petite enfance : lever les barrières*. En ligne : <https://cremis.ca/publications/articles-et-medias/laces-aux-centres-de-la-petite-enfance-lever-les-barrieres/>, consulté en avril 2025.

⁹ Geoffroy et coll., 2010. « Closing the gap in academic readiness and achievement: the role of early childcare », *Journal of Child Psychology and Psychiatry*.

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques, 2020. *Investing in high-quality early childhood education and care*.

Toutefois, dans l'état actuel des propositions, les familles les moins nanties qui n'auraient toujours pas la chance d'obtenir une place subventionnée pour leur enfant devront continuer de déboursier l'ensemble des frais de garde mensuels avant d'être partiellement remboursées grâce aux versements anticipés du crédit d'impôt pour frais de garde. Or, même si elles bénéficient du remboursement anticipé, cette situation crée une forte pression sur le budget de familles qui doivent parfois déjà conjuguer avec très peu de liquidités, qui ont un fort endettement et qui peinent à équilibrer leurs dépenses et leurs revenus.

Dans tous les cas de figure, le Collectif insiste sur le fait qu'une conversion doit impérativement servir à améliorer la qualité des installations converties, sans quoi on ne règle vraiment qu'une petite partie de la problématique.

3. Constats généraux sur la qualité des SGÉE

Dans les sections précédentes, quelques constats généraux ont été présentés sur l'importance des SGÉE pour le développement des tout-petits ainsi que sur l'état de l'accès aux services subventionnés à ce jour. Si le projet de loi n° 95 vise une plus grande équité d'accès aux SGÉE subventionnés, il est également essentiel que ces services soient de qualité.

Créer des places subventionnées est une chose, s'assurer que ces places soient de qualité en est une autre. Le Québec ne fait pas si bonne figure quand on se penche sur la qualité des services offerts. Rien n'indique que la situation est près de changer. Au contraire. [...] Le modèle québécois a fait face à des enjeux de taille depuis sa création, dont ceux du manque de places, de la qualité variable – mais rarement excellentes – des services, de la sous-fréquentation des enfants de milieux défavorisés et des difficultés d'accès des enfants présentant des besoins particuliers¹¹.

À ce titre, tous les types de service ne s'équivalent pas. Le dernier rapport du VGQ, paru en mai 2024¹², comportait une section sur l'évolution des taux d'échec à l'évaluation de la qualité éducative pour tous les types de SGÉE. On y apprenait que la dégradation de la qualité éducative était beaucoup plus marquée dans les garderies privées (subventionnées ou non) que dans les CPE.

Alors que le taux d'échec des CPE à l'évaluation de la qualité éducative reste relativement bas, bien que croissant (d'environ 7 % en 2019-2020 à un peu plus de 20 % en 2022-2023), celui des garderies privées atteint des niveaux préoccupants. En effet, les garderies privées subventionnées voient leur taux d'échec passer d'environ 27 % à près de 57 %, tandis que celui des garderies privées non subventionnées passe de 34 % à près de 59 % sur la même période. Ainsi, bien que la qualité semble malheureusement se détériorer dans tous les types de services de garde éducatifs, la situation demeure nettement plus préoccupante dans les garderies privées, qu'elles soient subventionnées ou non.

¹¹ Sophie Mathieu. « Comment créer des places en petite enfance : les leçons du Québec », *Options politiques*, 15 mai 2023. En ligne : <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/mai-2023/petite-enfance-places-lecons-quebec/>.

¹² Vérificateur général du Québec, 2024. « Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance », chapitre 4, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*, Québec.

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi les CPE sont généralement de bien meilleurs milieux pour les tout-petits que les autres types de garderies privées.

Pour le Collectif, un facteur déterminant réside dans leur forme juridique, c'est-à-dire le fait que les CPE soient des organismes à but non lucratif, ce qui leur permet de faire du bien-être et du développement des enfants leur seule priorité, n'ayant pas à jongler avec des impératifs de rentabilité ou de nature commerciale. Sans faire la promotion d'un modèle unique de SGÉE, la notion de profit semble difficilement conciliable avec la volonté d'offrir à chaque tout-petit le maximum des ressources disponibles leur étant destinées.

Un autre facteur déterminant de la qualité tient dans le ratio de personnel qualifié que l'installation est en mesure de maintenir. La pénurie de main-d'œuvre généralisée et l'utilisation croissante d'agences de placement compliquent considérablement la situation. Cette réalité est couplée à un faible taux d'inscription au collégial, qui a chuté de 32 % entre 2014-2015 et 2020-2021, comme on pouvait le lire dans le document de présentation du *Grand chantier pour les familles* lancé en 2022¹³. Bien que le programme de bourses Perspective ne semble pas avoir atteint les cibles du gouvernement, le Collectif est d'avis qu'il faudra nécessairement trouver une solution aux faibles taux d'inscription à la technique d'éducation à l'enfance (TÉE) et, plus généralement, aux enjeux entourant la profession (reconnaissance, formation, etc.). L'atteinte de ratios acceptables de personnel qualifié et, ce faisant, la qualité des milieux de garde en dépendent.

Par ailleurs, dans ce contexte de baisse généralisée de la qualité, le Collectif voit d'un bon œil la réflexion visant à coordonner l'accroissement et le maintien de la qualité chez les responsables de service de garde éducatif en milieu familial (RSGÉ) en utilisant comme assise de proximité les bureaux coordonnateurs. Il faut toutefois qu'ils en aient les moyens financiers.

De même, sans se prononcer précisément sur les questions entourant la laïcité, le Collectif petite enfance se positionnera toujours en faveur de programmes éducatifs et de matériel éducatif de la plus grande qualité possible, appuyés par la science, et qui permettent réellement des apprentissages dans chacune des sphères de développement de l'enfant. Il s'agit de déterminants importants de

¹³ Ministère de la Famille, 2022. *Grand chantier pour les familles : Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance*, édition mise à jour, Québec.

l'excellence des services de garde, qui ont un effet considérable sur le développement du plein potentiel de chaque tout-petit.

Enfin, il importe de souligner que l'un des critères de l'évaluation de la qualité faite par le ministère de la Famille à l'endroit de chaque SGÉE relève de l'aménagement et des infrastructures. Or, le Collectif rappelle que, à moins d'un changement d'orientation, les budgets disponibles pour la rénovation de l'ensemble du parc déjà bâti seront vraisemblablement en forte baisse au cours de la prochaine décennie¹⁴.

¹⁴ Zacharie Goudreault. « Un financement réduit et difficile d'accès pour l'entretien des centres de la petite enfance », *Le Devoir*, 7 avril 2025. En ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/education/864484/financement-reduit-difficile-acces-entretien-cpe>.

4. Observations sur les propositions de critères de priorisation

Le Collectif reconnaît la pertinence générale des choix faits dans l'établissement de cette courte liste de critères de priorisation. L'objectif de faire le ménage dans ces critères est louable. Le fait d'édicter les priorités d'admission proposées à l'article 10 du projet de loi représente une amélioration par rapport à la situation actuelle, puisqu'on permet alors une meilleure compréhension commune, un recentrage sur des populations plus vulnérables et une simplification dans l'application des politiques d'admission.

Toutefois, certaines préoccupations méritent d'être soulevées concernant les modalités d'application de ces critères et leurs répercussions potentielles sur l'accessibilité des SGÉE pour les populations les plus vulnérables.

Bien qu'il faille évidemment pouvoir démontrer la véracité d'un statut revendiqué pour une priorisation, le Collectif souhaite rappeler que certaines opérations administratives, même si elles sont simples, peuvent représenter des barrières d'accès. Il est déjà documenté que les processus d'inscription constituent déjà une barrière importante pour plusieurs parents, notamment ceux dont le niveau de littératie administrative est insuffisant.

Aussi, certaines exigences pourraient s'avérer problématique pour plusieurs raisons, surtout si elles se trouvent dans un processus rigide tel que décrit à l'article 22 du projet de loi. C'est notamment le cas pour les enfants dont on soupçonne qu'ils auront des besoins de soutien particulier puisqu'il est souvent difficile d'obtenir un diagnostic avant un certain âge.

Le Collectif recommande donc que l'établissement de la conformité aux critères de priorisation puisse continuer d'être facilité par des organismes institutionnels ou communautaires proches de la réalité de ces familles, par exemple sous forme de partenariats de référencement. Malheureusement, le projet de loi vise à l'empêcher pour certaines situations¹⁵.

¹⁵ Ministère de la Famille, 2025. *Projet de loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*. Mémoire au Conseil des ministres, présenté par Suzanne Roy, ministre de la Famille. Gouvernement du Québec (p. 12).

Ensuite, la limite de 50 % des places pouvant être priorisées, bien qu'elle vise à favoriser la mixité sociale, soulève également plusieurs problèmes lorsqu'on examine chacun des critères proposés.

Pour les enfants présentant des besoins particuliers, restreindre leur accueil à un maximum de 50% des places au permis ne devrait pas avoir de réelles conséquences. Il est en effet assez rare que les milieux se dévouant à leur accueil aillent au-delà des maximums de financement possible déjà fixés, qui sont nettement inférieurs à 50%.

La limite à l'inclusion ou à la priorisation des enfants ayant besoin de soutien particulier relève effectivement du financement disponible. Le Collectif note que la problématique du sous-financement demeure préoccupante pour l'ensemble des acteurs œuvrant auprès d'eux, tant dans les SGÉE subventionnés que dans les haltes-garderies.

On observe déjà bien souvent un transfert de ces enfants vers les haltes-garderies lorsque certains SGÉE jugent insuffisantes les ressources mises à leur disposition. Malgré les investissements récents du gouvernement dans le réseau communautaire, justement pour l'accueil de ces clientèles, il semble qu'une réelle équité dans l'accueil et les services leur étant offerts soit encore loin d'être atteinte.

Un autre point de préoccupation du Collectif réside au deuxième alinéa du nouvel article 59.7, tel que présenté au projet de loi, qui exige qu'un "professionnel de la santé soit intervenu" pour qu'un enfant se qualifie à la priorisation à titre d'enfant présentant des besoins de soutien particulier. Bien que cette formulation représente un assouplissement par rapport aux exigences précédentes relatives à l'obtention d'un rapport de spécialiste, cette exigence représente toujours une charge supplémentaire pour les parents. Il est essentiel de définir clairement les nouvelles démarches à faire puisque le projet de loi propose que la documentation nécessaire à prouver le statut priorisé soit déposée au moment où le SGÉE contactera le parent apparaissant sur sa liste.

Lorsqu'il est question d'enfants présentant potentiellement des besoins de soutien particulier, les processus doivent rester flexibles et accessibles. Le Collectif souhaite aussi que l'on considère largement la définition de ce qu'est un enfant devant être considéré comme ayant besoin de soutien particulier, en évitant que ce soit seulement sous angle de la santé physique ou développementale.

Il nous faut toutefois saluer le 2^e alinéa du nouvel article 59.7 qui devrait permettre une certaine flexibilité dans les priorisations possibles lorsqu'il s'agit d'enfants

ayant besoin de soutien particulier, ou qu'on l'appréhende, notamment dans une perspective de continuum de services.

En ce qui concerne les enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique, le principe de mixité sociale promu par la ministre aurait évidemment pu être pertinent. Cependant, encore une fois, considérant le nombre limité de places disponibles et l'influence positive que les services de garde de qualité peuvent avoir sur les enfants issus de milieux défavorisés, la priorité accordée à ces enfants ne devrait pas être limitée. Offrir à ces enfants les meilleures chances d'atteindre leur plein potentiel bénéficie à l'ensemble de la société québécoise.

Dans le même ordre d'idée, la définition actuelle d'un « enfant vivant dans un contexte de précarité socioéconomique » doit être considérablement élargie. Le Collectif note l'intention du gouvernement de revoir cette définition par modification réglementaire (article 17 du projet de loi) ; la définition indirecte qu'on pouvait jusqu'à présent tirer de l'article 11 du Règlement sur la contribution réduite est manifestement insuffisante.

En effet, en se basant uniquement sur la participation des parents à l'un des programmes de dernier recours de l'État, cette définition exclut plusieurs situations de précarité avérée, comme les familles participant à des programmes de réinsertion en emploi qui ne donnent pas droit à l'exemption de la contribution réduite.

Toute définition de la précarité socioéconomique doit impérativement prendre aussi en compte d'autres facteurs, tels que les critères d'admissibilité aux Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE). La précarité touche malheureusement de nombreuses familles dont les deux parents ont un emploi. Une évaluation tenant compte, par exemple, de la mesure du panier à provisions nutritif et économique (PPNE)¹⁶ ou du revenu minimum viable¹⁷ pour la région où réside la famille permettrait de mieux évaluer son pouvoir d'achat réel et, par extension, son niveau de défavorisation matérielle relatif.

¹⁶ Centre Alima. *Panier à provisions nutritif et économique (PPNE), Qu'est-ce que le PPNE ?* En ligne : <https://centrealima.ca/fr/ppne/#quoi>, consulté en avril 2025.

¹⁷ Eve-Lyne Couturier et Guillaume Tremblay-Boily, 2024. *Le revenu viable en 2024 : sortir de la pauvreté en contexte de crise du logement*. Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), Montréal. En ligne : <https://iris-recherche.qc.ca/publications/revenu-viable-2024/>, consulté en avril 2025.

De plus, la précarité ne se limitant pas à la dimension économique, il faudrait également considérer la défavorisation sociale. À ce titre, l'intégration de l'indice Pampalon selon le code postal pourrait s'avérer utile au calcul de financements suffisants pour les SGÉE. Cela impliquerait toutefois de sortir d'une logique de financement « par enfant » pour adopter une approche plus contextuelle de la défavorisation, ce que nous proposerons en conclusion de ce document.

Pour les services de garde ayant des ententes avec des établissements d'enseignement, la limitation à 50 % de places priorisées en fonction du statut d'étudiant du ou des parents est difficilement explicable. Qu'il s'agisse de jeunes parents ou de personnes effectuant un retour aux études, offrir des places de qualité au plus grand nombre de parents dans cette situation particulière constitue une excellente mesure de prévention et de conciliation famille-travail-études.

Concernant les ententes contractuelles avec des entreprises, les installations devant limiter la priorisation à 50 % des enfants accueillis n'auront souvent d'autre choix que de favoriser les enfants liés au milieu de travail où elles se trouvent, excluant d'emblée une priorisation d'enfants issus d'autres contextes socioéconomiques. Au lieu d'une plus grande mixité sociale, cette mesure risque d'entraîner une homogénéisation de leur clientèle.

Le Collectif appuie néanmoins la réflexion de la ministre sur l'iniquité que peuvent représenter ces ententes offrant, à même les fonds publics, un avantage aux entreprises partenaires, particulièrement en contexte de déficit de places généralisé. Si ces ententes permettaient d'accueillir également les tout-petits vivant en contexte de précarité socioéconomique, la mixité sociale serait véritablement favorisée.

Pour les ententes conclues avec les municipalités, le Collectif désapprouve également la limitation de priorisation à 50 % des places au permis. Ces ententes sont souvent établies pour des raisons de viabilité économique locale, et l'idée de concevoir les services de garde comme des organismes de proximité, fortement ancrés dans leur territoire, correspond à la vision du changement de paradigme que préconise le Collectif.

Quant au sixième critère, qui concerne les enfants autochtones ou dont un parent est autochtone, le Collectif est favorable au fait que l'on ait exempté d'office ce critère d'une limite de 50 % des enfants accueillis (art. 59.7.1, 2e al., 1°). L'inverse aurait tout simplement été illogique pour un service de garde situé dans une communauté des Premières Nations ou une communauté inuite. Pour les services

hors communautés ou en centres urbains, il faut reconnaître que ces enfants ont, malheureusement – et pour des raisons historiques –, plus de probabilités de se retrouver en contexte de vulnérabilité. En ce sens, c'est une bonne chose de pouvoir choisir de les prioriser tous.

Toutefois, en toute matière concernant les Premières Nations et les Inuit, le Collectif petite enfance insistera toujours sur l'importance de l'autodétermination. Nous laisserons donc aux communautés concernées le soin d'exprimer leurs préférences à ce sujet.

Un aspect supplémentaire des critères de priorisation mérite une attention particulière. Comme le projet de loi évoque explicitement les ententes contractuelles comme base de priorisation possible (paragraphe 3° à 5° du premier alinéa de l'article 59.7), et qu'il a aussi été établi clairement qu'un minimum de 50% des places au permis devaient être libre de toutes priorisation, le Collectif s'interroge sur le maintien d'autres types d'ententes importantes, mais non spécifiées dans le projet de loi. On peut notamment penser aux « places protocoles » prévues par le Programme de réservation de places en service de garde éducatif à l'enfance pour les enfants en situation de vulnérabilité.

Puisqu'on peut considérer les places protocoles comme étant aussi des places réservées pour des situations d'urgence, le Collectif pense qu'elles ne devraient pas être comprises dans le calcul des 50 %.

Enfin, toujours dans une perspective d'équité d'accès, la situation des tout-petits ayant un parcours impliquant la protection de la jeunesse (PJ) devrait faire l'objet d'une attention spéciale. Qu'il s'agisse d'un enfant confié à une famille d'accueil, d'un enfant dont la famille est suivie par les services de protection, ou même, en amont, d'un enfant issu d'une famille suivie dans le cadre du programme d'intervention en négligence, ces situations particulières méritent considération. Une solution possible serait d'intégrer d'office cette notion dans la définition des enfants ayant besoin de soutien particulier, ce qui garantirait ainsi leur accès à des SGÉE subventionnés et de qualité.

5. En conclusion, une proposition de changement de paradigme

Face à l'importance capitale que représentent les SGÉE pour le développement des tout-petits, le Collectif souhaite la mise en œuvre d'actions d'envergure ayant le potentiel de changer drastiquement la donne. À titre d'exemple des impératifs qui devraient commander cette forte volonté collective, citons les résultats de l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (EQDEM) qui ne cessent de se détériorer à l'échelle nationale.

Pour inverser la tendance et dans un souci d'équité envers les enfants et leurs parents, nous affirmons qu'il est plus que jamais nécessaire de pouvoir compter sur des SGÉE de qualité, à but non lucratif, administrés par des parents utilisateurs, et ce, partout au Québec, dans tous les quartiers. Autrement dit, en ce qui a trait au développement de places en installation, le Collectif suggère le développement exclusif de places en CPE afin que chaque tout-petit puisse bénéficier du meilleur SGÉE qui soit.

En attendant que cet objectif soit atteint, il faut impérativement favoriser un accès accru aux services de garde dans les milieux défavorisés. Rappelons d'ailleurs que le ministère de la Famille dispose légalement du pouvoir de se faire promoteur de CPE là où il n'y aurait pas suffisamment de dépôt de projets. À notre connaissance, ce pouvoir n'a jamais été utilisé, bien qu'il constituerait un levier important pour assurer l'équité territoriale et populationnelle à des services de qualité.

La proposition du Collectif est simple, mais potentiellement transformatrice : que chaque SGÉE priorise les enfants vivant dans ses alentours, dans le même quartier. Cette approche est équitable si chaque quartier dispose de son propre CPE, comptant suffisamment d'installations pour répondre à la demande locale. Cette vision contraste avec celle exprimée dans le mémoire au conseil des ministres, qui voit plutôt une forme d'iniquité dans le fait de vouloir prioriser en fonction de la proximité, puisqu'elle pourrait « restreindre l'accès aux parents qui habitent ou travaillent, par exemple, dans une municipalité voisine à celle choisie pour le développement d'un CPE »¹⁸. Or, cette question ne se pose que lorsqu'il n'y a pas suffisamment de places de qualité sur l'ensemble des territoires.

¹⁸ Ministère de la Famille, 2025. *Projet de loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*. Mémoire au Conseil des ministres, présenté par Suzanne Roy, ministre de la Famille. Gouvernement du Québec.

Il s'agit véritablement de repositionner le CPE comme un pilier de sa communauté, un véritable organisme de proximité ancré dans son milieu. Ce changement de paradigme rendrait possibles plusieurs avancées significatives.

D'abord, le calcul des subventions serait grandement facilité pour les milieux. Quand il s'agit de défavorisation, l'argent devrait être rattaché à l'installation et non à un enfant en particulier ; on ne règle pas un enjeu de nature systémique en calculant les efforts à faire sur une base individuelle. Choisir de comptabiliser le nombre de parents recevant une forme d'aide de dernier recours pour évaluer les budgets d'une installation située dans un quartier défavorisé relève d'une vision erronée, voire délibérément restrictive des enjeux de la défavorisation. Il est malheureusement bien établi qu'il ne suffit plus toujours d'avoir deux parents qui travaillent pour éviter de vivre en contexte de précarité socioéconomique.

On constate en effet que l'admissibilité à l'exemption de contribution réduite – soit la méthode choisie jusqu'à tout récemment pour calculer l'aide financière pour les milieux défavorisés – est loin de couvrir l'ensemble des personnes vivant en contexte de défavorisation. Le récent projet de loi 71 a mis en lumière que certains programmes d'insertion en emploi ne donnent pas droit à l'exemption de contribution pour le parent, ce qui ne permet pas non plus au SGÉE concerné de faire valoir un enfant supplémentaire comme étant en situation de précarité socioéconomique pour le calcul définitif de ces subventions supplémentaires.

Dans tous les cas, l'argent d'une allocation pour des installations accueillant des tout-petits vivant en contexte de précarité socioéconomique sera nécessairement utilisé pour l'ensemble des enfants présents.

En plus de contrer les enjeux de mobilité qui peuvent affecter les clientèles vivant en contexte de défavorisation, un tel changement permettrait justement d'instaurer des aides financières paramétriques basées sur des données statistiques associées à la localité, et donc aux caractéristiques de l'ensemble des familles qui fréquenteraient ledit service. Pour ces calculs, les résultats de l'EQDEM existent de façon détaillée et pourraient être utilisés, tout comme l'indice Pampalon, qui mesure la défavorisation matérielle et sociale, et qui est déjà utilisé par le gouvernement à l'échelle des codes postaux.

Pour les enfants ayant besoin de soutien particulier, si on imposait plutôt à chaque CPE d'en accueillir un minimum, on obtiendrait la mixité sociale recherchée tout en simplifiant grandement les demandes de subvention, en offrant systématiquement une bonification à la subvention de base. Cela n'empêcherait pas d'évaluer au cas

par cas les situations particulières et plus exigeantes, comme on le fait actuellement pour la mesure exceptionnelle de soutien (MES).

Cette approche ouvrirait également la voie à des partenariats rétablis ou accrus : si le CPE accueille les tout-petits du quartier, il reçoit alors les mêmes familles qui fréquentent les organismes communautaires, les établissements de loisir municipaux et le CLSC du coin. Les possibilités de collaboration deviennent alors vastes et prometteuses, notamment avec les organismes communautaires Famille (OCF).

En réalité, il s'agit de rapprocher le mode de financement des SGÉE de celui des écoles primaires ou secondaires, tout en s'inspirant du rôle central que ces dernières jouent dans une communauté. A contrario, en s'éloignant de cette conception, en permettant la priorisation suivant des ententes contractuelles avec des entreprises, en faisant de la proximité de la famille du CPE un critère parmi d'autres, on a graduellement détaché plusieurs CPE de leurs assises communautaires, s'éloignant du même coup de l'équité de l'accès.

Au milieu des réflexions dans lesquelles nous amènent certains contextes politiques et sociaux moins lumineux, il est bon de revenir à l'essentiel des raisons qui ont présidé à la création de ce magnifique réseau. Avec l'intention gouvernementale d'assurer un accès équitable pour tous, mis de l'avant grâce au projet de loi n° 95, un premier pas significatif est fait. Il ne reste qu'à poursuivre dans cette voie en renforçant le caractère local et communautaire des CPE, pour qu'ils redeviennent tous véritablement des institutions de proximité, branchés sur leur quartier. Leur contribution déjà importante à l'égalité des chances pour tous les enfants du Québec n'en sera que décuplée.