

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021

Octobre 2020

Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

1 Dans son rapport d'audit sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance (ci-après nommés services de garde), le Vérificateur général présente des constats préoccupants qui mettent en lumière les problèmes d'accès aux services de garde. Pourtant, plusieurs raisons militent en faveur de cette accessibilité. Tout d'abord, pour les enfants, l'accès à un service de garde de qualité constitue le **premier maillon d'un parcours éducatif réussi**. La fréquentation d'un tel service de garde est d'ailleurs particulièrement **bénéfique pour les enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé**. De même, le recours aux services de garde facilite **l'accès des femmes au marché du travail**, accès qui devient, dans certains cas, un moyen pour sortir de la pauvreté. Il s'agit des trois thèmes que j'aborderai dans mes observations après avoir précisé à quoi réfère ici un service de garde « de qualité ».

2 Au terme de ces observations, il me paraît que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment les suivantes :

- **Compte tenu de l'importance des services de garde pour le développement des jeunes Québécois, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour accroître leur qualité ?**
- **Quelles mesures faut-il mettre en œuvre pour permettre à davantage d'enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé de fréquenter un service de garde de qualité ?**

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

3 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des conséquences à long terme de nos actions, l'accès à un service de garde de qualité, dont les retombées tout au long de la vie d'un enfant peuvent être nombreuses et significatives, constitue à l'évidence un enjeu de développement durable.

4 Les liens existant entre l'accessibilité aux services de garde et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent également mon implication dans ce chapitre. Bien sûr, comme les services de garde préparent les enfants à leur entrée dans le système d'éducation, ils contribuent à « l'accès au savoir ». Le principe de « prévention » est aussi en cause puisqu'une mauvaise préparation des enfants avant leur entrée à la maternelle pourrait nécessiter la mise en place de mesures additionnelles à l'école pour soutenir les élèves en difficultés d'adaptation et d'apprentissage.

5 De plus, puisque le recours à un service de garde de qualité simplifie notamment la conciliation travail-famille, il contribue à « la santé et à la qualité de vie ». Par ailleurs, en permettant aux femmes d'accéder plus aisément au marché du travail, il facilite « la participation et l'engagement ». Enfin, le principe « d'équité et de solidarité sociales » suggère, entre autres, que les chances d'avoir accès à des services de garde de qualité soient similaires pour tous les Québécois et qu'une attention particulière soit accordée aux enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé.

6 À ce sujet, bien que le Plan stratégique 2019-2023 du ministère de la Famille inclue des objectifs touchant ces enfants, il est regrettable que son Plan d'action de développement durable 2015-2020 ne comporte aucun objectif en lien avec la quatrième grande orientation de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, c'est-à-dire favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques. Pourtant, les services de garde peuvent jouer un rôle dans l'intégration des enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé. Le précédent plan d'action de développement durable du ministère comportait d'ailleurs plusieurs objectifs à cet effet.

SERVICES DE GARDE DE QUALITÉ

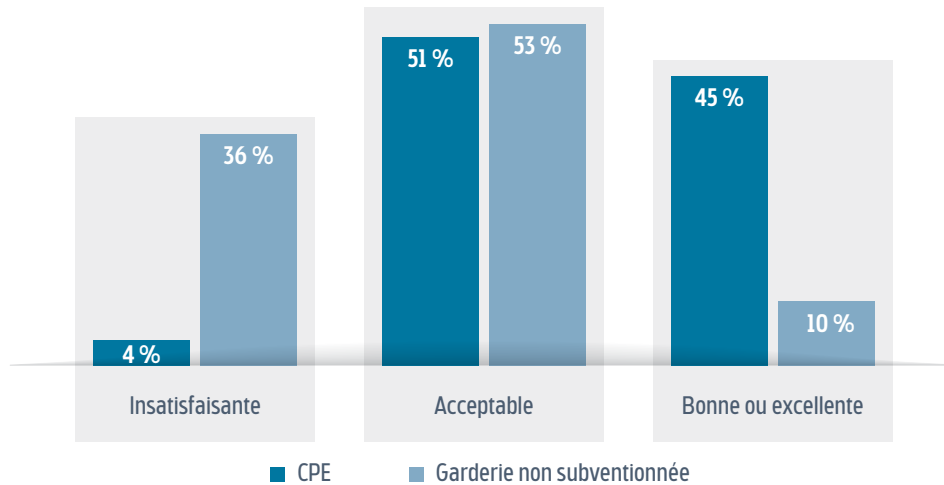
7 Compte tenu du caractère crucial de la période de la petite enfance (0 à 5 ans) en ce qui a trait à l'acquisition des habiletés liées au développement, la qualité des services de garde est capitale.

8 Mesurer cette qualité n'est toutefois pas une mince affaire. L'Institut de la statistique du Québec a publié en 2004 et en 2015 deux études d'envergure sur la qualité des services de garde. Elle y était évaluée selon quatre grandes dimensions, soit :

- la structuration des lieux ;
- la structuration et la variation des activités ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les enfants ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les parents.

9 L'étude publiée en 2015 concluait que la qualité des services de garde était supérieure dans les CPE que dans les garderies non subventionnées. La figure 2, qui reprend les résultats de cette étude obtenus pour les enfants de 18 mois et plus, en fait foi.

FIGURE 2 Pourcentage d'enfants de 18 mois à 5 ans en CPE et en garderie non subventionnée selon l'indice de qualité d'ensemble en 2014



Source : Institut de la statistique du Québec.

10 Les auteurs d'analyses publiées dans des revues scientifiques en psychologie, en psychiatrie et en sciences médicales ont également reconnu la qualité des services offerts en CPE. Pour sa part, le rapport d'audit montre que le pourcentage de CPE respectant les exigences du ministère de la Famille en matière de qualification du personnel éducateur est plus élevé que dans le cas des autres types de services de garde. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'une des grandes dimensions examinées dans les études de l'Institut de la statistique du Québec, ce pourcentage vient tout de même appuyer la conclusion des analyses mentionnées précédemment.

11 Comme indiqué dans le rapport d'audit, au 31 mars 2019, les CPE fournissaient 31 % des places du réseau des services de garde, alors que les garderies non subventionnées étaient responsables de 26 % des places.

PREMIER MAILLON D'UN PARCOURS ÉDUCATIF DE QUALITÉ

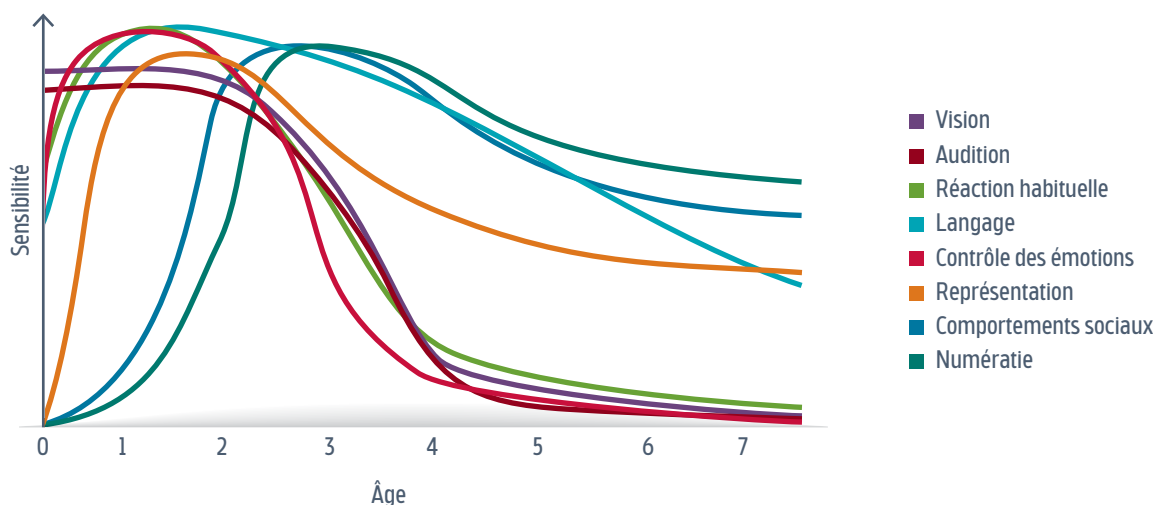
12 Comme le mentionne le Vérificateur général, en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle. C'est le signe que toute l'attention nécessaire n'a pas été accordée à la petite enfance, qui est une période charnière dans l'éducation des enfants.

13 L'éducation commence dès la naissance et non pas à l'âge de 4 ou 5 ans. Il s'agit du constat sur lequel s'accorde la majorité des chercheurs sur la petite enfance au Canada et aux États-Unis depuis 25 ans. Ces chercheurs sont rattachés à plusieurs disciplines scientifiques. Selon des études neurologiques, les premières années de vie sont critiques pour le développement du cerveau et les progrès réalisés à cette période sont durables.

Périodes sensibles de développement

Élaborée par le Council for Early Child Development, la figure 3 présente les périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans. Nous constatons que, pour plusieurs dimensions (langage, numératie, etc.), la période de grande sensibilité des enfants se situe avant qu'ils aient atteint l'âge de 4 ans.

FIGURE 3 Périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans



Source : Council for Early Child Development.

14 Pour leur part, les psychologues ont montré que, sans prise en charge, les vulnérabilités cognitives et comportementales des enfants au cours de leurs premières années de vie ont tendance à persister jusqu'à l'adolescence et à l'âge adulte, et qu'il est difficile et coûteux d'y remédier à ce moment-là. De leur côté, les économistes ont calculé que le rendement des sommes investies dans l'éducation et les soins à la petite enfance est le plus élevé de tous les investissements en matière d'éducation.

15 De façon plus spécifique, plusieurs recherches montrent que les enfants qui fréquentent un service de garde de qualité ont de meilleures performances langagières et cognitives, ainsi qu'une plus grande capacité à établir des relations harmonieuses avec leurs pairs et les adultes de leur entourage que ceux qui fréquentent un service de garde de moindre qualité.

16 En fait, la qualité des services de garde est d'autant plus importante qu'elle peut permettre d'éviter des dépenses en aval, dans le système d'éducation, pour faire face aux problématiques associées aux difficultés d'adaptation et d'apprentissage. D'ailleurs, les enfants souffrant de telles difficultés sont de plus en plus nombreux. Selon les données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le pourcentage d'élèves handicapés ou en difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, à la formation générale des jeunes, est passé de 17 % en 2010-2011 à 22 % en 2019-2020.

SERVICE CRUCIAL POUR LES ENFANTS VULNÉRABLES OU ISSUS D'UN MILIEU DÉFAVORISÉ

17 L'un des objectifs de la création du réseau des services de garde à contribution réduite était que ces services de garde contribuent au développement et à l'égalité des chances des enfants, notamment de ceux subissant les effets néfastes de la pauvreté.

18 Le rapport d'audit met en évidence des lacunes à cet égard. Entre autres choses, il révèle que les enfants issus d'une famille à faible revenu sont sous-représentés dans les CPE des régions administratives de Laval et de Montréal. La Commission sur l'éducation à la petite enfance est cinglante dans sa conclusion à ce sujet : « Si l'on doit mettre en évidence un échec dans l'application de la politique familiale, c'est de ne pas avoir réussi à rejoindre davantage, comme on le souhaitait, les familles vulnérables ». Certaines études démontrent que les enfants de ces familles sont pourtant ceux qui ont le plus à gagner à fréquenter un service de garde en bas âge.

Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle

Selon les données de cette enquête réalisée en 2015, les enfants issus d'une famille à faible revenu qui ont fréquenté de façon exclusive un CPE durant la période préscolaire sont 3,3 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement, comparativement à leurs pairs n'ayant pas fréquenté de service de garde. Ces enfants sont également 2,5 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine de leur développement que leurs pairs ayant fréquenté un autre type de service de garde reconnu.

19 La Commission sur l'éducation à la petite enfance fait aussi valoir que la fréquentation de services de garde de qualité par des enfants en situation de vulnérabilité permet de réduire à la fois les inégalités sociales de santé des enfants et le stress toxique auquel certains enfants vulnérables sont soumis et qui engendrent des effets délétères sur le développement du cerveau. Elle ajoute que les services de garde de qualité fournissent une alimentation saine qui influence favorablement le développement global et la santé des enfants.

20 De plus, comme je l'ai signalé dans mes observations sur les interventions des directeurs de la protection de la jeunesse, une étude américaine a même montré que des services de garde de qualité pouvaient contribuer à diminuer la maltraitance des enfants d'âge préscolaire.

21 Malgré tous ces avantages potentiels, la commission indique que les enfants issus d'un milieu défavorisé sont moins susceptibles de fréquenter un service de garde que leurs pairs mieux nantis. Dans la même veine, le rapport d'audit montre que plusieurs places en service de garde réservées aux enfants jugés vulnérables restent vacantes.

ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR L'ACCÈS DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

22 Des services de garde de qualité à faible coût sont également essentiels pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail. Plusieurs raisons font en sorte que cet accès est important. Tout d'abord, il peut permettre à une famille d'éviter la pauvreté et ses conséquences.

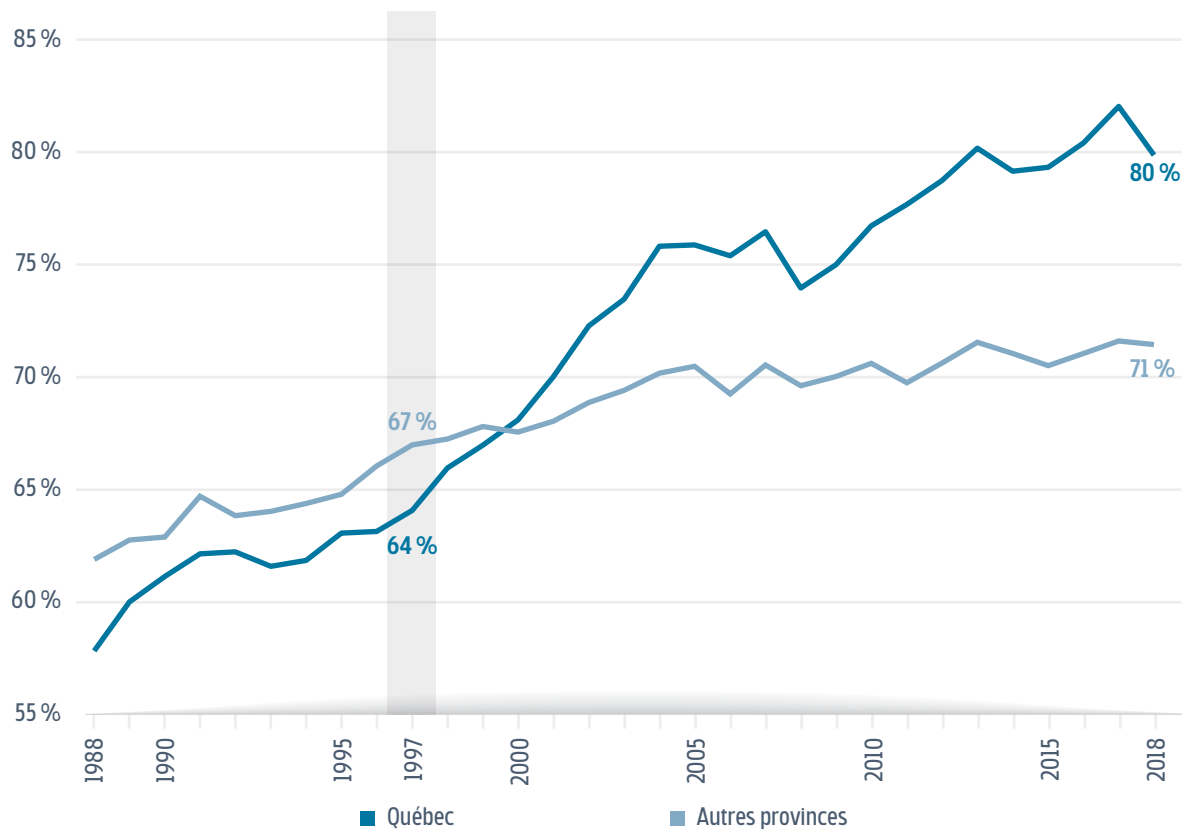
Par exemple, comme une grande proportion des couples se séparent après 10 ans, un retrait prolongé de la **population active** suivant l'accouchement augmente le risque de conséquences financières fâcheuses, non seulement pour la mère seule, mais aussi pour ses enfants, en cas de séparation des conjoints. De plus, si leur carrière est trop longtemps interrompue, les mères perdent inévitablement une grande partie des sommes et des efforts importants investis dans leur éducation.

23 Comme le montre la figure 4, le taux de participation à la population active des mères québécoises d'enfants de 0 à 5 ans a connu une croissance significative entre 1988 et 2018, plus rapide que celle enregistrée dans les autres provinces canadiennes pendant la même période. Notons également que ce taux au Québec a dépassé celui des autres provinces peu de temps après 1997, soit l'année de la création du réseau des services de garde et des CPE.

Population active

Il s'agit des personnes qui exercent un emploi ou qui exploitent une entreprise, ainsi que des chômeurs qui cherchent activement du travail.

FIGURE 4 Taux de participation à la population active des mères d'enfants de 0 à 5 ans au Québec et dans les autres provinces canadiennes entre 1988 et 2018¹



1. Il s'agit d'une reproduction d'une figure tirée du document *Quebec Childcare at 20: What Have We Learned*, publié en 2019 par Pierre Fortin.

24 Selon plusieurs études, la création du réseau des services de garde a joué un rôle déterminant dans l'augmentation importante de la participation des mères du Québec au marché du travail. Les auteurs de ces études ont également constaté que cette augmentation était à peu près la même que les mères détiennent ou non un diplôme d'études postsecondaires, et qu'elle perdurait après que leurs enfants soient entrés à l'école.

25 En 2018, constatant les différences décrites ci-dessus entre le Québec et les autres provinces, M. Stephen Poloz, alors qu'il était gouverneur de la Banque du Canada, s'est demandé combien de Canadiennes supplémentaires entreraient sur le marché du travail si d'autres provinces introduisaient des programmes de garde d'enfants similaires à ceux du Québec. Il a estimé que ce nombre pourrait s'élever à 300 000 femmes en âge de travailler et que cela favoriserait la croissance économique.